TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-146/24

DERECHOS AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y A LA PARTICIPACIÓN-Vulneración en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)

(…) el Gobierno Nacional vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y participación, porque: (i) no respetó la regla de jerarquía y secuencialidad en los medios de erradicación de cultivos de uso ilícito; (ii) negó injustificadamente la inclusión de algunas familias al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), a pesar de expresar su voluntad de sustituir en lugar de resembrar, (iii) no proporcionó copias de los formularios individuales de vinculación a las familias inscritas en el PNIS, (iv) ignoró la obligatoriedad del Acuerdo Colectivo de Sustitución y no cumplió con los compromisos establecidos en él, (v) no llevó a cabo un proceso de participación y concertación para determinar la forma de suscribir los Contratos de Desarrollo con Enfoque Territorial (CDUS), (vi) brindó información imprecisa e incluso falsa sobre los términos, requisitos y consecuencias de estos contratos, (vii) no respetó las garantías mínimas del debido proceso administrativo en los trámites de suspensión, retiro y cesación de beneficios.

DERECHOS AL MÍNIMO VITAL Y A LA ALIMENTACIÓN-Vulneración por incumplir los componentes del Plan de Atención Inmediata?(PAI)

El Gobierno Nacional vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital y alimentación de los núcleos familiares agenciados al incumplir cada uno de los componentes del PAI. Conforme al AFP y el Acuerdo Colectivo de Sustitución, la finalidad del PAI era garantizar que las comunidades que sustituyeran y no resembraran contaran con los recursos y proyectos productivos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas. El incumplimiento en los desembolsos, la entrega de insumos y la prestación de servicios de ATI implicó que los núcleos familiares de cultivadores, no cultivadores y recolectores que erradicaron de forma manual los cultivos y no resembraron, perdieron la fuente de ingresos con los que satisfacían sus necesidades básicas y, sin embargo, no recibieron los apoyos estatales que requerían para salvaguardar su mínimo vital y garantizar su seguridad alimentaria.

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR DAÑO CONSUMADO-Configuración

(…) el Gobierno Nacional incumplió su compromiso […] de generar y garantizar condiciones dignas de vida y de trabajo para el bienestar y buen vivir para las familias que tuvieran la voluntad de vincularse al PNIS y cumplieran los requisitos para acceder a sus beneficios. Por ende, vulneró el derecho de algunos núcleos familiares de cultivadores, agricultores no cultivadores y recolectores al debido proceso administrativo, toda vez que de forma injustificada, negó su inclusión al PNIS. La Sala advierte que la fase de vinculación al PNIS culminó en el año 2018, por lo que respecto de esta vulneración operó la carencia actual de objeto por daño consumado.

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DE LA ACCION DE TUTELA-Juez debe verificar si ante la existencia de otro medio de defensa judicial, éste es eficaz e idóneo

ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Ejes temáticos

PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCION DE CULTIVOS DE USO ILICITO-Alcance y contenido

ACUERDOS COLECTIVOS PARA LA SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO-Naturaleza jurídica

ACUERDOS COLECTIVOS PARA LA SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO-Pacto plurilateral vinculante

ACUERDOS COLECTIVOS PARA LA SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO-Alcance

PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCION DE CULTIVOS DE USO ILICITO-Jerarquía entre los medios de erradicación en el Acuerdo Final de Paz

(…) regla constitucional de jerarquía y secuencialidad de las estrategias de lucha contra los cultivos de uso ilícito. Conforme a esta regla: (1) La sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito debe ser priorizada sobre la erradicación forzada. Esto implica que la erradicación forzada sólo procede cuándo la sustitución voluntaria fracase. Por lo tanto, el Estado debe abstenerse de realizar operativos de erradicación forzada en territorios en los que existan acuerdos de sustitución individuales o colectivos y cuyo cumplimiento sea verificable. (2) En caso de que la sustitución voluntaria falle, el Estado deberá llevar a cabo la erradicación

forzada de forma manual. Sólo en caso de que la erradicación manual fracase podrá acudirse a la aspersión aérea con glifosato. Lo anterior no contraría ni impide adoptar políticas gubernamentales que abandonen por completo el uso de la aspersión aérea con glifosato. (3) Los planes de erradicación forzada no pueden estructurarse desde una perspectiva eminentemente policiva. Por el contrario, deben llevarse a cabo a partir de un enfoque de derechos humanos, ambiental y étnico. En este sentido, deben (i) salvaguardar los derechos fundamentales de las comunidades, lo que implica que deben contemplar soluciones que garanticen sus medios de subsistencia y la seguridad alimentaria en la fase post erradicación, (ii) respetar el medio ambiente, (iii) garantizar el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas, en aquellos casos en los que su implementación pueda causar una afectación directa a sus territorios y, por último, (iv) atender el principio de proporcionalidad, evitando poner en riesgo la vida, integridad y bienes de la población civil.

ESTRATEGIA DE ERRADICACIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO-Exige respeto de los derechos fundamentales y protección del medio ambiente

ESTRATEGIA DE ERRADICACIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO-Acuerdos voluntarios de sustitución con la población campesina y comunidades étnicas

PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCION DE CULTIVOS DE USO ILICITO-Beneficiarios

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Aplicación en Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)

PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCION DE CULTIVOS DE USO ILICITO-Evaluación del componente Plan de Atención Inmediata

PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCION DE CULTIVOS DE USO ILICITO-Evaluación del componente desarrollo de proyectos productivos, para la generación de ingresos

PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCION DE CULTIVOS DE USO ILICITO-Evaluación del componente Asistencia Técnica Integral

PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCION DE CULTIVOS DE USO ILICITO-Evaluación del componente seguridad alimentaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Séptima de Revisión

SENTENCIA T-146 de 2024

Referencia: Expediente T-9.055.571.

Accionante: Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR) en calidad de agente oficioso de los campesinos y campesinas con vinculación al Programa PNIS en el Municipio Miraflores (Guaviare).

Accionados: Presidencia de la República – Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Agencia Nacional de Renovación del Territorio (ART), Municipio de Miraflores (Guaviare) y Gobernación del Departamento del Guaviare.

Magistrada sustanciadora:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá, D.C., dos (02) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Paola Andrea Meneses Mosquera, quien la preside, así como por el magistrado José Fernando Reyes Cuartas, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

1. 1. Siglas y abreviaturas

Siglas y abreviaturas

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

AFP

Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

PNIS

Acuerdo Colectivo del Municipio de Miraflores para la Sustitución Voluntaria y Concertada de Cultivos de Uso Ilícito del PNIS

Acuerdo Colectivo de Sustitución

Plan de Atención Inmediata

PAI

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

PDET

Asistencia Alimentaria Inmediata

AAI

Asistencia Técnica Integral

ATI

Contratos de uso de suelo

CDUS

Plan Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Desarrollo Alternativo

PISDA

Agencia Nacional de Renovación del Territorio

ART

Comisión Colombiana de Juristas

CCJ

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad

Dejusticia

Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo

CAJAR

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito

UNODC

2. Introducción a la causa objeto de la controversia

1. 1. El municipio de Miraflores, Guaviare. El municipio de Miraflores está ubicado al suroriente del Departamento del Guaviare. Fue fundado entre los años 70 y 80 “por colonos que se fueron asentando a las orillas del río Vaupés y sus caños afluentes, y que finalmente lograron el reconocimiento como municipio en el año 1992”. Gran parte del territorio del municipio se encuentra dentro de la Reserva Forestal de la Amazonía (RFA), por lo que las vías de acceso, comunicación y movilización son limitadas. De acuerdo con las accionantes, sólo existen tres formas de acceder al municipio: (i) por la trocha que conecta el municipio de Calamar con Miraflores, la cual se encuentra en muy mal estado, (ii) de forma aérea, por un aeropuerto tipo “D”, lo cual es muy costoso, o (iii) por el río Vaupés “que durante el verano disminuye su caudal lo que dificulta la movilidad”. Al interior del municipio, la movilización se lleva a cabo “a través de los ríos que bañan el municipio y que conectan las comunidades más alejadas con el centro urbano”.

Grafica 1

2. Miraflores cuenta con 5 inspecciones y 42 veredas. De acuerdo con el censo poblacional del año 2018, el municipio tiene 5007 habitantes, los cuales, en su mayoría, habitan en las zonas rurales dispersas. Las características geográficas de la zona, la distancia entre las comunidades y la poca presencia del Estado han propiciado históricamente la siembra de

coca. Por esta razón, la población está compuesta, principalmente, por personas campesinas que, desde la década de los 80, han huido de la violencia y que, durante muchos años, encontraron en los cultivos de uso ilícito su único medio de subsistencia. El 34,95% es población indígena y el 5,63% población afrodescendiente.

3. La asociación de juntas de acción comunal de Miraflores (ASOJUNTAS) es una iniciativa campesina y ciudadana que da acompañamiento a las juntas de acción comunal (JAC) del municipio. ASOJUNTAS fue creada en 1994 y reconocida el 15 de abril 1996 ante la Oficina de Atención Comunitaria de la Gobernación del Guaviare. Está integrada por 38 JAC y, de acuerdo con la Ley 2166 de 2018, es una organización comunal de segundo nivel.

4. El Acuerdo Final de Paz. En 2016, el Gobierno Nacional y las FARC-EP suscribieron el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (AFP). El punto 4 del AFP reconoce que uno de los ejes transversales para la construcción de una paz estable y duradera es encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas. A dichos efectos, dispuso que el Gobierno Nacional debía crear y poner en marcha un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Lo anterior, con el propósito de “generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito, en particular para las comunidades campesinas en situación de pobreza que en la actualidad derivan su subsistencia de esos cultivos”.

5. Uno de los ejes transversales del PNIS es la concertación y participación de las comunidades en el diseño e implementación de las estrategias de sustitución y erradicación. En este sentido, prevé que —con el fin de formalizar la decisión de sustituir los cultivos de uso ilícito— se celebrarían acuerdos entre las comunidades, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales. Los acuerdos representarían la formalización de los compromisos de las partes. En concreto, el compromiso de las comunidades con “la sustitución voluntaria y concertada, la no resiembra, el compromiso pleno de no cultivar ni estar involucrado en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito ni de participar en la comercialización ilegal de las materias primas derivadas de estos”. De otro lado, “el compromiso del Gobierno con la ejecución del plan de atención inmediata y la puesta en marcha del proceso de construcción conjunta participativa y concertada de los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo”.

6. El Acuerdo Colectivo de Sustitución de Miraflores. El 8 de julio de 2017, el alcalde del municipio de Miraflores, Guaviare, el Gobernador del departamento del Guaviare, el Director de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Presidencia de la República, un delegado de las FARC EP, así como representantes de organizaciones sociales, productivas y Juntas de Acción Comunal suscribieron el Acuerdo Colectivo del Municipio de Miraflores para la Sustitución Voluntaria y Concertada de Cultivos de Uso Ilícito del PNIS (en adelante el "Acuerdo Colectivo de Sustitución"). El Acuerdo Colectivo de Sustitución cobija a 34 veredas agrupadas en cuatro núcleos veredales, a saber: Buenos Aires, Lagos del Dorado, Vuelta del Alivio y Barranquillita.

7. El Acuerdo Colectivo de Sustitución prevé principalmente las siguientes obligaciones y compromisos para la comunidad, el Gobierno Nacional y las autoridades regionales:

7.1. Comunidades. Las comunidades asumieron, entre otras, las siguientes obligaciones: (i) realizar el levantamiento total de los cultivos de uso ilícito, incluida la raíz, en un plazo máximo de 60 días calendario, contados a partir del primer desembolso por concepto de la asistencia alimentaria inmediata; (ii) no resembrar, ni cultivar, ni involucrarse en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito, ni participar en la comercialización ilegal de las materias primas derivas de estas; (iii) participar activamente en la construcción, ejecución y seguimiento del Plan Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Desarrollo Alternativo – PISDA; (iv) participar en las actividades relacionadas con la asistencia técnica y desarrollar las actividades que se requieran en el predio para el establecimiento de los proyectos de auto sostenimiento, generación de ingresos rápidos y el proyecto productivo, y (v) desarrollar las actividades que se requieran en el predio para el establecimiento de los proyectos de auto sostenimiento, generación de ingresos rápidos y el proyecto productivo con visión de largo plazo, de forma económica y ambientalmente sostenible, de acuerdo a la vocación del uso del sueño y a los lineamientos ambientales de la asistencia técnica integral.

7.2. Gobierno Nacional. El Gobierno Nacional se comprometió a, entre otras, implementar el Plan de Atención Inmediata (PAI) para (i) los cultivadores y no cultivadores (ii) recolectores que se vincularan al programa. Los componentes del PAI para cada uno de estos grupos se sintetizan en la siguiente tabla:

Beneficiario

Componentes del PAI

Cultivadores y agricultores no cultivadores

1. Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI). Durante el primer año, entregar asistencia alimentaria bimestral de $2.000.000 a cada núcleo familiar hasta completar $12.000.000.

2. Proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria. Invertir, por una sola vez, $1.800.000 para cada núcleo familiar.

3. Proyectos de ciclo corto e ingreso rápido. Invertir, por una sola vez, $9.000.000 por cada núcleo familiar.

4. Proyectos con visión a largo plazo. Durante el segundo año: apoyar a los núcleos familiares con los proyectos productivos con visión de largo plazo, para lo cual el Gobierno nacional debía invertir, por una sola vez, la suma de $10.000.000 para el proyecto productivo de cada núcleo familiar y sufragar mano de obra.

5. Asistencia Técnica Integral (ATI). El Gobierno Nacional se obligó a garantizar la prestación de "Asistencia Técnica Integral". Lo anterior, con el propósito de asegurar el acompañamiento a los núcleos familiares que se acogieran al acuerdo en temas relacionados con "establecimiento, mantenimiento, cosecha, pos-cosecha, comercialización y fortalecimiento organizacional, [entre otros], por un período de 24 meses".

Recolectores

2. Opciones de empleo. Durante el segundo año, buscar opciones de empleo temporal para los recolectores asentados y no asentados en la región.

7.3. Autoridades regionales. Las autoridades regionales se comprometieron a, entre otras, (i) acompañar a los representantes de las comunidades para controlar el cumplimiento del Acuerdo Colectivo de Sustitución; (ii) apoyar el desarrollo de procesos participativos con las comunidades directamente involucradas para socializar la estrategia y firmar los acuerdos para formalizar los Planes Integrales de Sustitución de Cultivos y Desarrollo Alternativo; (iii) participar en el diseño de todas las políticas, planes, programas, proyectos y acciones concertadas para garantizar el desarrollo y ejecución de la sustitución voluntaria de cultivos

de uso ilícito; y (iv) acompañar la verificación del cumplimiento de los compromisos adquiridos por las partes.

8. El Gobierno Nacional llevó a cabo jornadas de socialización y vinculación del PNIS durante el segundo semestre de 2017 y el primer semestre de 2018. En estas jornadas, 942 núcleos familiares de Miraflores se vincularon formalmente al programa mediante la suscripción de un "Formulario de Vinculación de Núcleos Familiares y establecimiento de compromisos para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito del Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) y el Desarrollo Territorial". De las 942 familias que se vincularon al Acuerdo Municipal de Sustitución y, en términos generales, al PNIS en Miraflores, 708 son cultivadoras y agricultoras no cultivadores y 234 tienen la calidad de recolectoras. El formulario de vinculación "recogió los datos específicos del núcleo familiar, el predio y una declaración de aceptación y compromisos". También "dispuso los mismos compromisos ya adquiridos previamente en el Acuerdo Municipal, solo que […] los puntualizó por familia".

9. La implementación del PNIS en el Municipio de Miraflores inició en el año 2017 y aún sigue en ejecución. Según las accionantes, desde su inicio el Gobierno Nacional ha incumplido con todos los componentes del PAI, pese a que los núcleos familiares han cumplido a cabalidad con sus obligaciones. Estos incumplimientos han impactado la hoja de ruta originalmente pactada, por lo que los componentes que debían haberse ejecutado 6 años atrás, todavía no han sido implementados.

3. Trámite de la acción de tutela

3.1. Solicitud de amparo

10. El 27 de enero de 2022, Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, integrantes del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, presentaron acción de tutela en calidad de agentes oficiosas de aproximadamente 942 núcleos familiares de campesinas y campesinos que se vincularon al PNIS del municipio de Miraflores, así como de las demás familias que no pudieron hacerlo por razones ajenas a su voluntad. Argumentaron que la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, la Agencia Nacional de Renovación del Territorio (ART), el Municipio de Miraflores, Guaviare, y la Gobernación del Departamento del Guaviare incumplieron el Acuerdo Colectivo de Sustitución y, en general, cada uno de los componentes del PNIS, lo cual ha vulnerado sus derechos fundamentales.

11. Las accionantes denunciaron los siguientes grupos de incumplimientos en (i) la fase de vinculación al programa y (ii) la fase de implementación del PAI. Asimismo, (iii) denunciaron violaciones a los derechos de los accionantes en los trámites de suspensión y retiro del programa:

Incumplimientos denunciados

Fase de socialización y vinculación al programa

1. El Gobierno Nacional negó de forma injustificada la vinculación al PNIS de varias familias que manifestaron su voluntad de sustituir y no resembrar.

2. El Gobierno nacional no entregó copia de los formularios de vinculación a las familias que se vincularon al PNIS.

3. El Gobierno Nacional desconoció la regla de jerarquía y secuencialidad de los medios de erradicación.

Fase de implementación

El Gobierno Nacional incumplió con los componentes del PAI:

1. Cultivadores y no cultivadores. El Gobierno Nacional:

i. (i) No entregó de forma oportuna y completa los desembolsos de dinero por concepto Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI).

ii. (ii) Incumplió con la entrega de los insumos para los proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria. En particular, (a) no entregó oportuna ni de forma completa los insumos (animales, materiales, mano de obra) por valor de $1.800.000 a todos los núcleos familiares, (b) llevó a cabo la entrega de estos insumos por medio de intermediarios y en mala calidad, (c) obligó a los beneficiarios a recorrer largas distancias para recibirlos, lo que generó sobrecostos, y (d) no ejecutó todos los proyectos de seguridad alimentaria.

iii. (iii) No entregó de forma completa y oportuna los montos de inversión para los proyectos de ciclo corto e ingreso rápido.

iv. (iv) No ha iniciado la ejecución de los compromisos relacionados con los proyectos de ciclo largo. Además, el Gobierno Nacional “de forma unilateral y arbitraria decidió cambiar las condiciones relacionadas con el de pago de los $9.000.000”. Este cambió “consistió en señalar que $2.000.000 del proyecto tendrían que usarse para financiar derechos de uso sobre el suelo”.

v. (v) No ha brindado la Asistencia Técnica Integral en los proyectos de ciclo corto y ciclo largo, de acuerdo con los criterios previstos en el AFP y el Acuerdo Colectivo de Sustitución.

2. Recolectores. El Gobierno Nacional:

i. (i) No entregó de forma oportuna y completa los desembolsos de dinero por concepto Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI).

ii. (ii) No cumplió los compromisos relacionados con el apoyo en búsqueda de opciones de empleo temporal.

Suspensión, retiro o cesación de beneficios

El Gobierno Nacional suspendió o retiró injustificadamente a familias campesinas del PNIS. Esto, porque (i) ha suspendido y expulsado a núcleos familiares que no han incumplido con sus compromisos y (ii) no ha respetado el derecho fundamental al debido proceso en los trámites de suspensión y retiro.

12. En criterio de las accionantes, estos incumplimientos del Acuerdo Colectivo de Sustitución y actuaciones arbitrarias en los trámites de suspensión y retiro del programa vulneraron los siguientes derechos fundamentales de los núcleos familiares agenciados:

12.2. Buena fe y confianza legítima. Las accionadas desconocieron el principio de buena fe y confianza legítima. Según las accionantes, los núcleos familiares agenciados cumplieron sus obligaciones puesto que erradicaron los cultivos y no resembraron. Por esta razón, tenían la confianza legítima de que el Gobierno Nacional cumpliría sus compromisos. No obstante, esta confianza fue defraudada pues las accionadas no cumplieron sus obligaciones y modificaron unilateralmente lo acordado.

12.3. Vida diga, mínimo vital y alimentación. El Gobierno Nacional vulneró los derechos al

mínimo vital y a la alimentación de los núcleos familiares agenciados, porque la erradicación de los cultivos supuso la “eliminac[ión] de la única fuente de sustento diario que los núcleos familiares tenían”. En criterio de las accionantes, el incumplimiento de cada uno de los componentes del PAI y el retraso en la hoja de ruta implica que “de un modo u otro, […] las familias no tendrán con qué vivir”.

12.4. Derecho fundamental a la participación. El Gobierno Nacional ha vulnerado el derecho a la participación porque no ha consultado las necesidades concretas de las comunidades de cultivadores y recolectores de Miraflores. Los planes de inversión para los proyectos productivos deben ser “concertados”. En este sentido, la modificación unilateral de las condiciones para acceder a los montos de inversión y su distribución vulnera el derecho fundamental de los núcleos familiares a participar activamente en la formulación de tales proyectos.

13. Con fundamento en las anteriores consideraciones, como pretensiones solicitaron el amparo de los derechos fundamentales de los núcleos familiares y emitir las siguientes órdenes de protección y remedios:

Pretensiones

1. 1. Desembolsar los valores de asistencia alimentaria inmediata;

2. 2. Ejecutar de manera concertada el proyecto de seguridad alimentaria;

3. 3. Cumplir con los proyectos de ciclo corto;

4. 4. Excluir del presupuesto para ejecutar el PNIS los contratos de uso del suelo y el descuento por la elaboración de esos contratos;

5. 5. Establecer un mínimo vital extraordinario para las familias en situación de vulnerabilidad afiliadas al PNIS respecto de las que el Gobierno no ha cumplido con los proyectos de ciclo corto y ciclo largo;

6. 6. Excluir y diferenciar el pago de servicios ambientales del presupuesto para ejecutar el PNIS;

7. 7. Ordenar el acompañamiento y la revisión de los entes de control y del Ministerio Público en la ejecución del PNIS y en los procesos de suspensión o exclusión del programa;

8. 8. Ordenar revisar los casos de suspensión y exclusión de familias anteriormente adscritas al PNIS y de otros programas sociales;

9. 9. Garantizar espacios de concertación y participación para el cumplimiento del PNIS;

10. 10. Actualizar los valores a los que las personas beneficiarias tienen derecho de acuerdo con la inflación;

11. 11. Ejecutar los PISDA y las obligaciones y compromisos del Acuerdo Colectivo de Sustitución;

12. 12. Vincular a las familias de Miraflores que fueron rechazadas injustificadamente del PNIS;

13. 13. Entregar y socializar copias de los formularios individuales de vinculación y al menos una copia de los Acuerdos Colectivos que firmó el Municipio de Miraflores a los presidentes de las Juntas de Acción Comunal; y

14. 14. Abrir las asambleas que previó el Acuerdo Colectivo de Sustitución para concertar la ejecución de los compromisos restantes del PNIS.

3.2. Admisión y respuestas de las accionadas y vinculadas

14. El 3 de febrero de 2022, la Sección Quinta del Consejo de Estado admitió la acción de tutela y ordenó la vinculación de la Alcaldía Municipal del Municipio de Miraflores, Guaviare, así como de la Gobernación del Guaviare. Luego, mediante auto de 3 de marzo de 2022, vinculó a la Agencia Nacional de Tierras y al Fondo Colombia en Paz.

15. Gobernación del Guaviare y Presidencia de la República. La Gobernación del Guaviare y la Presidencia de la República solicitaron ser desvinculadas del trámite de tutela por falta de legitimación en la causa por pasiva. Argumentaron que los hechos vulneradores no les son imputables porque no son la autoridad encargada de dirigir el PNIS. Por esta razón, consideraron que no están llamadas a responder por los supuestos incumplimientos alegados

en la acción de amparo. La Gobernación del Guaviare sostuvo, además, que la acción de tutela no cumplía con el requisito de (i) legitimación en la causa por activa, dado que no individualizaba a las personas accionantes; y (ii) subsidiariedad, pues la acción popular era el medio idóneo de defensa en este caso.

16. ART. La ART solicitó que la tutela fuera declarada improcedente o, en su defecto, negada. Argumentó que la parte accionante no satisfizo el requisito de legitimación en la causa por activa, porque no acreditó los requisitos de la agencia oficiosa. Esto, habida cuenta de que no aportó prueba alguna que diera cuenta de la imposibilidad de las 942 familias agenciadas de interponer la acción de tutela a nombre propio, ni individualizó a los titulares de los derechos presuntamente vulnerados. De otro lado, sostuvo que la solicitud de amparo no cumplía con el requisito de subsidiariedad, porque los accionantes solicitaban la protección del derecho a la paz, que tiene naturaleza colectiva, por lo que las pretensiones debían resolverse "a través de las acciones populares reguladas en la Ley 472 de 1998". A su turno, señaló que el cumplimiento de los compromisos previstos en el AFP debía resolverse por medio de una acción de cumplimiento o por medio de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI).

17. En cualquier caso, sostuvo que (i) no había incumplido ningún compromiso en la implementación del PNIS y (ii) no había vulnerado los derechos fundamentales de los núcleos familiares agenciados, por las siguientes razones.

18. Primero. Los acuerdos colectivos de sustitución no otorgan derechos subjetivos a los cultivadores y recolectores que se vinculan a ellos. Sólo constituyen un "instrumento de socialización del programa para efectos de la caracterización del territorio antes de proceder con la etapa de implementación". Las familias beneficiarias del PNIS son únicamente aquellas que suscriben acuerdos individuales de sustitución y –además– cumplen "los requisitos que consagra la norma y que desarrollan los componentes volitivo, temporal y situacional". Por lo demás, ni el AFP ni ninguna otra normativa vinculante establece montos específicos de dinero o plazos para desarrollar los diferentes componentes del PNIS.

19. Segundo. Contrario a lo alegado por las accionantes, el Gobierno Nacional no ha incumplido con los componentes del PNIS ni ha desconocido el derecho al debido proceso en los trámites de suspensión y retiro. La siguiente tabla sintetiza los argumentos de la

accionada:

Argumentos de respuesta

Fase de socialización y vinculación al programa

Fase de implementación

1. El Gobierno Nacional no ha vulnerado los derechos fundamentales al mínimo vital vida digna y alimentación puesto que “las familias no se han encontrado desprovistas frente a la atención de los componentes en el marco del PNIS aún más cuando se ha garantizado el cumplimiento de los compromisos”.

2. Existen recursos apropiados para que todas las familias cultivadores y no cultivadores del Municipio de Miraflores “reciban 12 millones cada una por asistencia alimentaria inmediata y 3 millones 200 mil pesos de asistencia técnica y el 94% ya ha recibido el proyecto de auto sostenimiento y seguridad alimentaria”.

3. La entrega de los insumos para el desarrollo de los proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria se hizo por medio de un operador: la UNODC. El operador no reportó deficiencias de calidad de los insumos. De otro lado, desde un principio las autoridades aclararon a las familias beneficiarias que podrían ocurrir variaciones de los precios de referencia y reajustes en los ítems de los proyectos de auto sostenimiento, seguridad alimentaria y planes de inversión.

4. Las autoridades están gestionando los recursos para “atender al 100% de las familias de […] Miraflores en el marco del […] proyecto productivo de ciclo corto”.

5. El Gobierno Nacional no desconoció el derecho al debido proceso de los beneficiarios del programa en los trámites de suscripción de CDUS. Esto, porque (i) los CDUS “son una medida para cumplir la normativa ambiental y de protección forestal –preexistente– y revestir “de legalidad la ocupación de los campesinos que” están en zonas de reserva forestal, (ii) las autoridades han llevado a cabo múltiples espacios de participación con las comunidades campesinas del Guaviare para informar sobre los contratos de derechos de uso del suelo y definir las líneas productivas y (iii) la suma de $2.000.000 que ha exigido a los beneficiarios corresponde a un “costo administrativo (…) necesario para que se estructuren los

expedientes que requiere la ART para la suscripción de los Contratos de Uso, pero que no se están descontando de los beneficios".

6. No ha sido posible avanzar con la contratación del ciclo largo, ni en la atención de todos los recolectores, "porque no se cuenta con recursos para ello".

Suspensión, retiro o cesación de beneficios

El Gobierno Nacional no vulneró las garantías procesales al suspender y/o retirar a núcleos familiares del programa. La ART aclaró que, si bien "no cuenta con un procedimiento administrativo especial, ni sancionatorio" para cesar los beneficios a los núcleos familiares por inconsistencias o incumplimientos, aplica el procedimiento administrativo general, el cual garantiza el debido proceso.

3.3. Fallos de tutela de instancia

20. Decisión de primera instancia. El 31 de marzo de 2022, la Sección Quinta del Consejo de Estado declaró improcedente la acción de tutela al considerar que no satisfacía el requisito de subsidiariedad. Sostuvo que, a pesar de que los accionantes alegaban la transgresión de sus derechos fundamentales, el objeto de la solicitud de amparo era "obtener la protección de derechos e intereses colectivos, pues es evidente que las inconformidades (…) tienen su génesis en la comunidad, a saber, las familias que habitan en las 34 veredas del municipio de Miraflores que hacen parte del PNIS". En su criterio, estas alegaciones evidenciaban una "presunta transgresión al derecho colectivo consagrado en el artículo 4º numeral 'b' del Decreto 472 de 1998, que se refiere a la moralidad administrativa". Asimismo, afirmó que "en el entendido de que el PNIS es una política pública que se creó por el Estado para lograr transformaciones sociales, políticas y económicas en un sector determinado de la población colombiana, y a la fecha, según informa la parte actora, no se ha desarrollado a cabalidad […] se evidencia la presunta vulneración del derecho colectivo de la moralidad administrativa, dado que la parte accionada, dentro del marco de sus respectivas competencias, no se ha ceñido a las disposiciones del programa". En este sentido, concluyó que las pretensiones debían ser resueltas a través de una acción popular.

21. Impugnación. El 8 de abril de 2022, las agentes oficiosas impugnaron la decisión de primera instancia. En primer lugar, sostuvieron que la acción de tutela era procedente.

Argumentaron que, a diferencia de lo que consideró el juez de primera instancia, la acción popular no es el mecanismo idóneo para amparar los derechos fundamentales de los núcleos familiares agenciados. Indicaron que la finalidad de la solicitud de tutela no era la protección de la moralidad administrativa, sino "el cumplimiento del programa a fin de conseguir la satisfacción de derechos fundamentales como el mínimo vital y el respeto del debido proceso". De otro lado, consideraron que, aunque las accionadas habían vulnerado los derechos fundamentales de "un grupo extenso de familias", lo cierto es que los incumplimientos del PNIS afectaban "de forma personal a cada campesino y campesina […], ya que cada uno de ellos firmó por separado los formularios de vinculación".

22. En segundo lugar, las accionantes reiteraron que las accionadas vulneraron los derechos fundamentales de los beneficiarios. En particular, enfatizaron que: (i) el Gobierno Nacional no ha cumplido con los componentes del PNIS en los términos que estaban originalmente previstos, lo cual ha puesto en riesgo la seguridad alimentaria de los núcleos familiares de cultivadores y recolectores que se vincularon al Acuerdo Colectivo de Sustitución de Miraflores. Al respecto, resaltaron que después de 5 años de la suscripción, la fase inicial de implementación no ha concluido. De otro lado, (ii) resaltaron que la ART modificó unilateralmente los compromisos pactados, así como las fechas de cumplimiento de cada uno de los componentes, sin la participación de los núcleos familiares. Finalmente, afirmaron que la creación de los CDUS —en el marco de los compromisos adquiridos en el Acuerdo Colectivo de Sustitución— vulnera los derechos fundamentales al debido proceso, la buena fe y la confianza legítima. Esto porque, (i) los CDUS se crearon después de la suscripción del Acuerdo Colectivo de Sustitución y (ii) no fueron producto de un proceso de concertación con las comunidades; por el contrario, fueron impuestos unilateralmente por la entidad accionada.

23. Decisión de segunda instancia. El 4 de agosto de 2022, la Sección Cuarta del Consejo de Estado revocó la decisión de primera instancia. Consideró que la acción de tutela era procedente, porque las accionantes no contaban con medios ordinarios de defensa idóneos y efectivos. En particular, encontró que (i) la acción popular no era un medio idóneo, porque la solicitud de amparo buscaba la protección de derechos fundamentales —no colectivos— de los núcleos familiares y (ii) la acción de cumplimiento no era procedente, porque el Acuerdo Colectivo de Sustitución no tenía fuerza material de Ley y tampoco era un acto administrativo "que hiciera procedente el mecanismo, de conformidad con la Ley 393 de

1997”.

24. En cuanto al fondo, la Sección Cuarta encontró que no existía evidencia de la vulneración a los derechos fundamentales de los núcleos familiares dado que “de lo aportado al presente asunto como pruebas no es posible individualizar la situación de cada uno, en aras de establecer en cada caso la procedencia excepcional de la acción de tutela”. Sin embargo, reconoció que resulta claro que aún no se ha dado cumplimiento completo al Acuerdo Colectivo de Sustitución. Esto, en atención a que no todos los núcleos familiares han recibido oportunamente los componentes del PAI.

25. En consecuencia, resolvió: (i) “[r]evocar la decisión de primera instancia, del 31 de marzo de 2022, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado. En su lugar: (ii) [n]egar las pretensiones de la acción de tutela; (iii) [i]nstar a la ART y a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación para que continúen dando cumplimiento al acuerdo colectivo para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito del PNIS, en el marco de la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera de Miraflores, Guaviare, suscrito el 8 de julio de 2017; [y] (iv) [e]nviar el expediente a la Corte para su eventual revisión […]”.

26. Solicitud de aclaración del fallo de tutela de segunda instancia. El 16 de agosto de 2022, Oscar Mauricio Ceballos Martínez, apoderado judicial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), presentó solicitud de aclaración del tercer resolutivo. En particular, solicitó aclarar que la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación no era competente para dar cumplimiento al Acuerdo Colectivo suscrito por los núcleos familiares en Miraflores, Guaviare.

27. El 8 de septiembre de 2022, la Sección Cuarta del Consejo de Estado rechazó la solicitud de aclaración. Consideró que una de las funciones legales de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación era verificar el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo Final y su alineación con el Plan de Gobierno, así como coordinar y verificar la implementación de la normativa necesaria junto con otras entidades del Gobierno Nacional y actores relevantes. En ese sentido, indicó al apoderado del DAPRE que “las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, en los términos del artículo 6 de la Ley 489 de 1998”, obligación que había

incumplido la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.

28.

3.4. Actuaciones judiciales en sede de revisión

29. Selección del expediente. El 30 de enero de 2023, la Sala de Selección de Tutelas Número Uno de la Corte Constitucional seleccionó el expediente número T-9.055.571 para su revisión. El expediente fue repartido a la magistrada sustanciadora el 21 de febrero de 2023.

30. Auto de vinculación. El 2 de mayo de 2023, la suscrita magistrada vinculó al Municipio de Miraflores, Guaviare, al trámite de tutela, al advertir que, por un error involuntario, los jueces de instancia habían vinculado al municipio de Miraflores, ubicado en el departamento de Boyacá. El 10 de mayo de 2023, esta entidad territorial presentó escrito de respuesta en el que sostuvo que no puede "atender las pretensiones que convoca la presente acción", debido a que sólo tenía una función de acompañamiento y apoyo en el desarrollo del PNIS. Por lo tanto, concluyó que solo la ART puede satisfacer las pretensiones de la acción de tutela. En cualquier caso, señaló que ha cumplido con sus obligaciones constitucionales y legales pues dispuso un espacio dentro de las instalaciones de la Alcaldía para que un representante de la Dirección de Sustitución de Cultivos lleve a cabo las gestiones relacionadas con el cumplimiento del programa.

31. Autos de pruebas. Mediante autos de 15 de mayo, 29 de junio, 5 de octubre, 22 de noviembre de 2023, 12, 16, y 28 de febrero de 2024, la magistrada sustanciadora ordenó la práctica de pruebas. En particular, solicitó información respecto de tres ejes temáticos principales: (i) el proceso de socialización y vinculación al PNIS en el municipio de Miraflores, (ii) el nivel de cumplimiento de cada uno de los componentes del PAI y (iii) los trámites de suspensión y retiro del PNIS que la ART había adelantado respecto de los núcleos familiares de cultivadores y recolectores ubicados en el municipio de Miraflores.

32. El resumen de las respuestas allegadas por las partes y vinculadas se sintetiza en el Anexo 1. Asimismo, al examinar cada uno de los incumplimientos denunciados por las accionantes, la Sala resumirá la información que fue aportada por las accionadas y vinculadas.

33. Coadyuvancias. La Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (en adelante "Dejusticia") y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), presentaron escritos de coadyuvancia a la acción de tutela. La siguiente tabla sintetiza las solicitudes y argumentos de sus escritos:

Parte

Obligaciones

CCJ

La CCJ solicitó a la Corte "proteger los derechos fundamentales de las comunidades campesinas de Miraflores, Guaviare, que suscribieron el Acuerdo Colectivo del Municipio de Miraflores para la Sustitución Voluntaria y Concertada de Cultivos de Uso Ilícito como parte de la implementación del PNIS y, en consecuencia, tutelar los derechos invocados". La CCJ presento consideraciones en relación con la procedibilidad formal de la acción y el fondo del asunto:

1. Procedibilidad. Sostuvo que, a diferencia de lo que concluyó el juez de primera instancia, la acción satisface los requisitos de legitimación en la causa por activa y subsidiariedad. En relación con lo primero -legitimación activa- adujo que se satisfacen los requisitos de la agencia oficiosa pues (i) las accionantes manifestaron actuar en tal calidad y (ii) demostraron la imposibilidad de las comunidades de presentar la acción a nombre propio, "dada su situación de vulnerabilidad económica, y las condiciones geográficas de la región que implican un gran costo para movilizarse y problemas de comunicación". Sobre lo segundo -subsidiariedad-, manifestó que a diferencia de lo que "afirmó la primera instancia, en esta acción de tutela no se discuten derechos colectivos sino los derechos fundamentales de cada una de las personas integrantes de las familias que suscribieron los acuerdos del PNIS, así como dimensiones individuales de derechos ambientales".

2. Fondo. Argumentó que el Gobierno Nacional vulneró los derechos de los núcleos familiares agenciados, porque "la puesta en marcha del PNIS siempre partió de obligaciones y tiempos plenamente establecidos que según la comunidad de Miraflores no fueron cumplidos, lo que

no solo está costando la pérdida de confianza por parte de la comunidad hacía las autoridades sino la posibilidad de que el programa fracase”. Por otro lado, llamó la atención sobre la necesidad de que los mecanismos de protección ambiental en las zonas de reserva forestal sean compatibles con los componentes de formalización de la propiedad.

Dejusticia

Dejusticia solicitó a la Corte: (i) tutelar los derechos fundamentales y garantizar el cumplimiento de las obligaciones y compromisos del Acuerdo Colectivo, (ii) reintegrar a las familias excluidas del programa por causales no contempladas en el Acuerdo Colectivo y garantizarles el derecho fundamental al debido proceso, (iii) resolver la situación jurídica de las familias suspendidas del programa y (iv) reconocer la fuerza vinculante de los acuerdos colectivos y los formularios de inscripción individual. La interviniente resaltó la importancia de reconocer el valor jurídico de los acuerdos colectivos en el marco del PNIS y el AFP. Así mismo, enfatizó que los núcleos familiares son sujetos de especial protección constitucional y, por ende, requieren políticas públicas con enfoque diferencial para proteger sus derechos, por lo que la falta de claridad en los recursos disponibles y los procesos para resolver controversias crea barreras para el ejercicio del derecho al debido proceso administrativo. Además, informó a la Corte que el Gobierno estaba exigiendo a los campesinos beneficiarios la suscripción de contratos de uso de suelo (CDU), que no están contemplados en el AFP ni en los acuerdos colectivos y obstaculizan el acceso a los beneficios del programa y retrasan el cumplimiento de las obligaciones pactadas.

MADR

El Ministerio solicitó: (i) proteger los derechos fundamentales a la alimentación y a la participación de la población campesina; y (ii) suprimir las barreras en el acceso de las personas campesinas comprometidas con la sustitución a las tierras. Para fundamentar sus peticiones, sostuvo que los campesinos son sujetos de especial protección constitucional e internacional, lo que exige que la respuesta del Estado a los cultivos ilícitos sea gradual, participativa, articulada y contextual. Asimismo, enfatizó que las medidas del PNIS son indispensables para garantizar el sustento de las personas campesinas y su derecho fundamental a la alimentación. Por otro lado, aseguró que la ANT reglamentó el otorgamiento

de derechos de uso sobre predios baldíos no adjudicables desde 2018 y que está construyendo una nueva reglamentación que armonice los derechos de participación, acceso a la tierra y alimentación de las personas campesinas con la protección al medio ambiente. Al respecto, propuso que una solución viable para armonizar los derechos de las personas campesinas con la protección del medio ambiente sería proteger las "territorialidades campesinas como Zonas de Reserva Campesinas", sin sustraer zonas de reserva forestal.

. CONSIDERACIONES

34. La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por el inciso 3º del artículo 86 y el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Estructura de la decisión

35. La presente decisión tendrá la siguiente estructura. En primer lugar, la Sala examinará si la tutela satisface los requisitos generales de procedibilidad (sección II.3 infra). En segundo lugar, de ser procedente, estudiará si las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales de los 942 núcleos familiares del municipio de Miraflores, Guaviare, que se vincularon al PNIS, así como de aquellas familias que presuntamente manifestaron su voluntad de sustituir y no fueron incluidas en el programa (sección II.4 infra). En tercer lugar, en caso de encontrar acreditada alguna vulneración, adoptará los remedios que correspondan para subsanarla (sección II.5 infra).

3. Examen de procedibilidad

36. El artículo 86 de la Constitución Política dispone que la acción de tutela es un mecanismo judicial subsidiario, residual, informal y autónomo que tiene por objeto garantizar la "protección inmediata de los derechos fundamentales" de las personas por medio de un "procedimiento preferente y sumario". De acuerdo con lo previsto por el Decreto 2591 de 1991 y el desarrollo jurisprudencial de esta Corte, son requisitos generales de procedencia de la acción de tutela: (i) la legitimación en la causa –por activa y por pasiva– (ii) la inmediatez y (iii) la subsidiariedad. El cumplimiento de estos requisitos de procedencia es una condición para que el juez de tutela pueda emitir un pronunciamiento de fondo.

3.1. Legitimación en la causa

37. Legitimación en la causa por activa. El requisito de legitimación por activa exige que la acción sea presentada por quien tenga un interés cierto, directo y particular en la solución de la controversia. El artículo 86 de la Constitución dispone que "[t]oda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces (…), por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales". Por su parte, el artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991 dispone que el titular de los derechos fundamentales está facultado para interponer la acción de tutela a nombre propio. Sin embargo, también permite que la solicitud de amparo sea presentada (i) por medio de representante legal, (ii) mediante apoderado judicial o (iii) a través de agente oficioso.

38. El inciso 2º del artículo 10º del Decreto Ley 2591 de 1991 dispone que en el trámite de tutela es posible "agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa". La agencia oficiosa "es el mecanismo procesal que permite que un tercero (agente) interponga, motu proprio y sin necesidad de poder, acción de tutela en favor del titular de los derechos fundamentales (agenciado)". Conforme a la jurisprudencia constitucional, la procedencia de la agencia oficiosa en los procesos de tutela está supeditada al cumplimiento de dos requisitos normativos, los cuales buscan preservar la autonomía de la voluntad del titular de los derechos fundamentales presuntamente amenazados o vulnerados y evitar que, "sin justificación alguna, cualquier persona pueda actuar en nombre y representación de otra". Estos requisitos son:

38.1. La manifestación del agente oficioso de estar actuando en tal calidad. El artículo 10.2 del Decreto Ley 2591 de 1991 prescribe que el agente debe manifestar que actúa "en defensa de derechos ajenos". Según la jurisprudencia constitucional, dado que la consagración de fórmulas sacramentales está proscrita en los trámites de tutela, este requisito podrá darse por acreditado si, de los hechos y las pretensiones de la tutela, es posible inferir que el tercero ejerce la acción en calidad de agente oficioso.

38.2. La imposibilidad del agenciado para defender sus derechos. El juez debe constatar que existe prueba "siquiera sumaria" de que el agenciado no se encuentra en condiciones materiales para interponer la acción por, entre otras, encontrarse en un "estado de indefensión que le impida acudir a la justicia". La Corte Constitucional ha resaltado que el

juez de tutela debe ser flexible y deferente al momento de valorar la prueba de la imposibilidad del agenciado. Esto implica que (i) tal imposibilidad puede demostrarse “por cualquier medio probatorio”, (ii) puede inferirse razonablemente de los hechos narrados en la solicitud de amparo y (iii) en cualquier caso, el juez debe “desplegar sus atribuciones en materia probatoria para establecer la certeza de las afirmaciones hechas” en relación con la imposibilidad del titular de los derechos fundamentales para presentar la acción.

39. La Sala Séptima considera que Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, integrantes de CAJAR, están legitimadas para presentar la acción de tutela en favor de los 942 núcleos familiares vinculados al PNIS en el municipio de Miraflores, así como de aquellas familias que, presuntamente, no pudieron vincularse al PNIS a pesar de haber manifestado su voluntad de sustituir. Esto, porque se cumplen los requisitos normativos de la agencia oficiosa.

40. En el escrito de tutela, las accionantes manifestaron de forma expresa que interponían la acción de tutela en calidad de agentes oficiosas de los 942 núcleos familiares que se vincularon al PNIS en el municipio de Miraflores, Guaviare, así como de aquellos que no habrían podido vincularse por razones ajenas a su voluntad. De otro lado, la Sala constata que existen pruebas en el expediente que demuestran que aquellos núcleos familiares del municipio de Miraflores están imposibilitados para interponer la solicitud de amparo a nombre propio. En efecto, (i) las accionantes presentaron testimonios y declaraciones de algunos de los núcleos familiares agenciados que dan cuenta de la situación de extrema pobreza en la se encuentran, debido al incumplimiento de la hoja de ruta del PNIS; (ii) los núcleos familiares están ubicados en veredas y zonas rurales dispersas que están alejadas de la cabecera municipal y de los centros de producción del país, (iii) el desplazamiento a las cabeceras municipales más cercanas es costoso, habida cuenta de las condiciones geográficas de la región.

41. Por lo demás, la Sala advierte que las accionantes adjuntaron un oficio suscrito por el señor Fidel Rojas, quien es el Representante Legal de ASOJUNTAS y su presidente, en Miraflores. En este oficio, el presidente de las juntas de acción comunal señala que “[l]a ausencia de conectividad de internet en varias de nuestras veredas, la movilidad de nuestro municipio que es altamente costosa –especialmente en este tiempo de verano pues el río por donde nos transportamos está casi seco, se han elevado los costos de la remesa, la gasolina

y la mixtura— y las distancias de hasta 7 horas entre algunas veredas y el casco urbano de Miraflores, no permiten que la mayoría de las familias de nuestro municipio puedan enviar su autorización firmada […]". En criterio de la Sala, habida cuenta de la representatividad de ASOJUNTAS y el rol que el Acuerdo Colectivo de Miraflores le asigna en la implementación del PNIS, dicho oficio demuestra razonablemente que la presentación de la acción de tutela no desconoce la autonomía de la voluntad de los núcleos familiares titulares de los derechos fundamentales presuntamente amenazados o vulnerados, sino que por el contrario busca suplir la imposibilidad de los agenciados de acudir a las instancias judiciales de forma directa.

42. Legitimación en la causa por pasiva. Los artículos 86 de la Constitución Política y 5 del Decreto 2591 de 1991 prevén que la acción de tutela procede en contra de "toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar derechos fundamentales". La Corte Constitucional ha sostenido que el requisito de legitimación en la causa por pasiva exige que la acción de tutela sea interpuesta en contra del sujeto que cuenta con la aptitud o capacidad legal para responder a la acción y ser demandado, bien sea porque es el sujeto presuntamente responsable de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, o es aquel llamado a resolver las pretensiones.

43. La Sala encuentra que la ART, el Municipio de Miraflores (Guaviare) y la Gobernación del Departamento del Guaviare están legitimadas en la causa por pasiva:

43.1. La ART está legitimada por pasiva porque (i) de acuerdo con los artículos 29 del Decreto 1784 de 2019 y 281 de la Ley 1955 de 2019 –vigentes al momento de ejercer la acción de tutela–, y el Decreto 1223 de 2020, es la entidad encargada de la implementación y ejecución del PNIS en todo el país y (ii) los accionantes imputan a esta entidad la vulneración de los derechos fundamentales de los núcleos familiares agenciados, a través de la Dirección de Cultivos de Uso Ilícito.

43.2. El Municipio de Miraflores (Guaviare) y la Gobernación del Departamento del Guaviare están legitimadas por pasiva, porque son autoridades territoriales que suscribieron el Acuerdo Colectivo de Sustitución, el cual les impone múltiples obligaciones relacionadas con la implementación y ejecución del PNIS en el municipio. En particular, el Acuerdo Colectivo de Sustitución dispone que las autoridades territoriales deben, entre otras, (i) brindar acompañamiento a los representantes de las comunidades, (ii) acompañar a la comunidad

internacional pública y privada a participar de manera real y efectiva en el diseño de todas las políticas y programas para garantizar el desarrollo de la ejecución de los programas de sustitución de cultivos ilícitos, (iii) apoyar los procesos participativos con las comunidades directamente involucradas y alcanzar la suscripción de acuerdos que formalicen los PISDA, y (iv) participar activamente de los mecanismos de planeación y seguimiento y evaluación establecidos en la ejecución del Plan Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, entre otros. Por lo demás, en el escrito de tutela las accionantes denuncian el incumplimiento de tales obligaciones e imputan la vulneración de los derechos fundamentales de los agenciados a estas entidades territoriales.

3.2. Inmediatez

44. La acción de tutela no está sujeta a un término de caducidad. Sin embargo, la Corte Constitucional ha interpretado que conforme el artículo 86 de la Constitución, la solicitud de amparo tiene por objeto la protección “inmediata” de los derechos fundamentales. En este sentido, ha señalado que el requisito de inmediatez exige que la tutela sea presentada en un término razonable respecto de la ocurrencia de los hechos que dieron lugar a la presunta amenaza o vulneración. La razonabilidad del término de interposición debe examinarse en cada caso concreto en atención a, entre otros, los siguientes criterios: (i) las circunstancias personales del actor, (ii) su diligencia y posibilidades reales de defensa, (iii) la existencia de razones que expliquen, de manera suficiente, la inactividad del actor, (iv) la posible afectación a derechos de terceros derivada de la interposición tardía de la tutela y (v) los efectos del hecho vulnerador en el tiempo, esto es, si se trata de una vulneración continuada o permanente.

45. La Sala considera que la acción de tutela objeto de estudio satisface el requisito de inmediatez. La Sala reconoce que entre el hecho presuntamente vulnerador y la fecha de interposición de la acción de tutela transcurrieron aproximadamente tres años y medio. Los núcleos familiares suscribieron el Acuerdo Colectivo y los formularios de vinculación en el segundo semestre de 2017 en varias jornadas, los cuales preveían los compromisos del Gobierno Nacional. Conforme al escrito de tutela, los incumplimientos de los compromisos previstos en el Acuerdo Colectivo (hechos vulneradores) iniciaron desde el primer semestre de 2018. La acción de tutela, sin embargo, sólo fue presentada el 27 de enero de 2022, transcurriendo aproximadamente tres años y medio entre los presuntos incumplimientos y la

interposición de la acción de tutela.

46. En criterio de la Sala, el término de tres años y medio de interposición de la tutela es razonable en atención a las circunstancias del caso concreto. En particular, la Sala reitera que, en primer lugar, los núcleos familiares agenciados se encuentran en una zona afectada por el conflicto armado donde las condiciones de infraestructura y conectividad son precarias. Estas circunstancias dificultan el acceso a recursos legales y la posibilidad de presentar acciones de tutela de manera oportuna. En segundo lugar, los hechos denunciados ocurrieron durante un período en el que el gobierno implementó restricciones de movilidad debido a la pandemia por el COVID-19. Estas restricciones podrían haber dificultado aún más la capacidad de los núcleos familiares para presentar la acción de tutela en tiempo. En tercer lugar y, en cualquier caso, los hechos vulneradores denunciados presuntamente persisten. Esto, porque, conforme a las pruebas aportadas por las accionantes, a la fecha, el Gobierno Nacional aparentemente no ha culminado la implementación de cada uno de los componentes del PNIS y continúa vulnerando el derecho al debido proceso en los trámites de suspensión, retiro y cesación de beneficios. Esto implica que la presunta vulneración a los derechos fundamentales es permanente y continuada, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional.

3.3. Subsidiariedad

47. El artículo 86 de la Constitución Política prescribe que la acción de tutela tiene carácter subsidiario respecto de los medios ordinarios de defensa judicial. En virtud del principio de subsidiariedad, la acción de tutela sólo procede en dos supuestos. Primero, como mecanismo definitivo de protección, cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial ordinario para proteger los derechos fundamentales o cuando los mecanismos de defensa existentes no son idóneos y eficaces. El medio de defensa es idóneo si “es materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales”. Por su parte, es eficaz (i) en abstracto, cuando “está diseñado para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados”; y (ii) en concreto, si “atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante”, es lo suficientemente expedito para garantizar estos derechos. Segundo, como mecanismo de protección transitorio si, a pesar de existir medios ordinarios idóneos y eficaces, la tutela se interpone con el propósito de evitar un perjuicio irremediable.

48. La Sala considera que la presente acción de tutela satisface el requisito de subsidiariedad, porque conforme a la regla de decisión fijada en la sentencia SU-545 de 2023, no existe ningún medio judicial ordinario y eficaz mediante el cual los núcleos familiares puedan solicitar el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Gobierno Nacional en los acuerdos —colectivos o individuales— de sustitución, en relación con la implementación del PNIS. En concreto, la Sala encuentra que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la acción popular y la acción de cumplimiento no son medios idóneos y eficaces, por las siguientes razones:

48.1. Acción popular. La acción popular no es idónea porque tiene por objeto proteger derechos colectivos, como el medio ambiente o la salubridad pública. Sin embargo, en este caso las accionantes no alegan la violación de intereses colectivos, sino la vulneración de derechos fundamentales individuales, derivada del déficit de implementación de cada uno de los componentes del PNIS. Por lo demás, esta acción no es eficaz en concreto en este caso, porque no permite brindar una protección suficientemente expedita a los derechos fundamentales de los agenciados. El incumplimiento de los componentes del PNIS de acuerdo con la hoja de ruta originalmente pactada pone en riesgo el mínimo vital de los cultivadores y recolectores, pues luego de que estos erradican los cultivos, pierden su única fuente de ingresos, de la cual derivaban su sustento y el de sus familias. Esta circunstancia requiere la intervención urgente e inmediata del juez de tutela.

48.2. Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es idóneo, porque en este caso no se denuncia la nulidad de un acto administrativo. De un lado, las obligaciones para la implementación del PNIS están en el Acuerdo Colectivo de Sustitución, el cual, conforme a la jurisprudencia constitucional, no es un acto administrativo. En cualquier caso, las accionantes no alegan la nulidad del Acuerdo, sino que solicitan su cumplimiento conforme a lo pactado.

48.3. Acción de cumplimiento. La acción de cumplimiento no es idónea, por dos razones. Primero, de acuerdo con el inciso 1º del artículo 9 de la Ley 393 de 1997, esta acción “no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela”. Dado que en este caso se solicita la protección inmediata de derechos fundamentales, la acción de cumplimiento no es procedente. Segundo, al parágrafo del artículo 9º de la Ley 393 de 1997 prevé que la acción de cumplimiento “no podrá perseguir el

cumplimiento de normas que establezcan gastos”. En este caso, sin embargo, algunas pretensiones de la acción de tutela están dirigidas a que se ordene el cumplimiento de normas que ordenan gasto.

49. Con fundamento en estas consideraciones, la Sala concluye que la acción de tutela objeto de estudio satisface los requisitos generales de procedibilidad y, por lo tanto, es procedente emitir un pronunciamiento de fondo.

4. Examen de fondo

50. Delimitación del asunto objeto de revisión. La presente acción de tutela versa sobre la presunta vulneración de los derechos fundamentales de los núcleos familiares de cultivadores, no cultivadores y recolectores que se vincularon al PNIS en el Municipio de Miraflores, así como de aquellos que manifestaron su voluntad de sustituir y, sin embargo, no fueron incluidos en el programa. Según las accionantes, el Gobierno Nacional desconoció los derechos fundamentales de estos sujetos por tres razones fundamentales. Primero, en la fase de vinculación (i) impidió de forma injustificada que algunas familias fueran incluidas en el programa como beneficiarias, (ii) no entregó copia de los formularios individuales de vinculación y (iii) amenazó a las comunidades, pues les indicó que si no se vinculaban al programa, se llevarían a cabo operativos de erradicación forzada con glifosato. Segundo, ha incumplido sus compromisos en la fase de implementación del Plan de Atención Inmediata (PAI) pues no ha cumplido de forma completa y oportuna con la entrega de los desembolsos e insumos y la prestación de servicios de asistencia técnica, conforme a lo pactado. Tercero, ha desconocido el derecho al debido proceso en los trámites de suspensión, retiro y cesación de beneficios.

51. Metodología de decisión. Para resolver la acción de tutela, la Sala seguirá la siguiente metodología. En primer lugar, la Sala describirá el marco constitucional y legal del PNIS. En esta sección, la Sala hará especial énfasis en (i) los principios, objetivos y componentes del programa, (ii) los elementos del Plan de Atención Inmediata (PAI), (iii) la naturaleza y vinculatoriedad de los acuerdos colectivos de sustitución, (iv) la regla de jerarquía y secuencialidad en los medios de erradicación y (v) las reglas jurisprudenciales sobre la protección al debido proceso de los beneficiarios del PNIS, en el marco de los trámites de suspensión, retiro y cesación de beneficio (sección 4.1 infra). En segundo lugar, con

fundamento en tales consideraciones, examinará si el Gobierno Nacional incumplió con los compromisos y vulneró los derechos fundamentales de los accionantes (sección 4.2 infra). En tercer lugar, de encontrar probada la violación a los derechos de los núcleos familiares agenciados, adoptará las órdenes de protección y remedios que correspondan (sección 5 infra).

i. (i) El punto 4 del AFP: la solución al problema de las drogas ilícitas como eje transversal de la construcción de una paz estable y duradera

52. En 2016, el Gobierno Nacional y las FARC-EP suscribieron el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (AFP). Este acuerdo, que puso fin a más de medio siglo de conflicto armado, establece un conjunto de principios, estructuras y roles institucionales liderados por el Gobierno, con el objetivo de consolidar la paz a través de medidas legislativas y políticas públicas de corto, mediano y largo plazo. El Acto Legislativo 02 de 2017 dispuso que el AFP constituye una "política pública de Gobierno" lo que implica que (i) es vinculante para todas las instituciones y autoridades públicas, "al representar el compromiso del Presidente y del Congreso de la República de lograr una convivencia pacífica, el respeto de los derechos humanos y el reconocimiento de la paz como valor de primer orden, dentro del territorio nacional", (ii) debe ser cumplido de buena fe por las instituciones y autoridades públicas y (iii) constituye un parámetro de interpretación y referencia para las leyes y reglamentos de desarrollo normativo de sus contenidos.

53. El AFP tiene 6 puntos o ejes transversales: (i) la reforma rural integral (RRI), (ii) la participación política, (iii) el fin del conflicto, (iv) la solución al problema de las drogas ilícitas, (v) el acuerdo sobre víctimas y (vi) la implementación, verificación y refrendación. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el AFP constituye "un todo indisoluble", porque todos los puntos que contiene están permeados por un mismo enfoque de derechos y "el texto final incorpora el conjunto de principios, estructuras y roles institucionales liderados por el Gobierno, que constituyen a la vez la base de la gestión estatal de lo que se considera necesario para materializar el derecho-deber a la paz".

54. El punto 4 del AFP reconoce que uno de los ejes transversales para la construcción de una paz estable y duradera es encontrar una solución definitiva al problema de las drogas

ilícitas. Lo anterior, en el entendido de que el cultivo, la producción y comercialización de las drogas ilícitas han, entre otras, (i) atravesado, alimentado y financiado el conflicto interno, (ii) tenido graves efectos sobre la población colombiana, tanto en el campo como en la ciudad, afectando el goce y ejercicio de sus derechos y libertades; y (iii) contribuido a menoscabar los valores y la convivencia pacífica, lo que desfavorece la posibilidad de avanzar en la inclusión social, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y expandir la democracia. En este sentido, el AFP propone "un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito, y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico".

() El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Principios, objetivos y componentes

55. El punto 4.1 del AFP señala que para encontrar una solución estable y duradera al fenómeno de los cultivos de uso ilícito, es indispensable que el Gobierno Nacional adopte un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Este programa deberá tener el propósito de "generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito, en particular para las comunidades campesinas en situación de pobreza que en la actualidad derivan su subsistencia de esos cultivos". Lo anterior, a partir de un enfoque integral, que no se centre de forma exclusiva en la eliminación física de cultivos de uso ilícito a partir de estrategias represivas, sino que esté basado en los derechos humanos de los cultivadores y recolectores, reconozca las dimensiones de salud pública del fenómeno y propenda por la inclusión de "modelos de economía lícita en los territorios afectados, que respondan a las causas históricas que permitieron en primer lugar la expansión de los cultivos de uso ilícito en los territorios".

56. El punto 4.1 del AFP prevé los principios orientadores, objetivos y elementos del PNIS, los cuales sintetiza la siguiente tabla:

PNIS

Principios

El PNIS se regirá, además de los principios de la Reforma Rural Integral (RRI), por los

siguientes principios:

1. 1. Integración a la Reforma Rural Integral;

2. 2. Construcción conjunta participativa y concertada;

3. 3. Enfoque diferencial de acuerdo a las condiciones de cada territorio;

4. 4. Respeto y aplicación de los principios y las normas del Estado social de derecho y convivencia ciudadana; y

5. 5. Sustitución voluntaria.

Objetivos

El PNIS busca cumplir con, entre otros, los siguientes objetivos:

1. 1. Superar las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas, y en particular de los núcleos familiares que las conforman, afectados por los cultivos de uso ilícito.

2. 2. Promover la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito, mediante el impulso de planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo.

3. 3. Generar políticas y oportunidades productivas para los cultivadores y cultivadoras, mediante la promoción de la asociatividad y la economía solidaria; y generar políticas y oportunidades laborales para las personas recolectoras y amedieras.

4. 4. Contribuir al cierre de la frontera agrícola, recuperación de los ecosistemas y desarrollo sostenible, en los términos acordados en el subpunto 1.1.10 de la RRI.

6. 6. Fortalecer las capacidades de gestión de las comunidades y sus organizaciones, mediante la participación directa de estas en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación, y control y veeduría ciudadana del PNIS.

7. 7. Asegurar la sostenibilidad del PNIS en los territorios como garantía para la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito mediante una intervención continua y persistente del Estado.

Elementos

El PNIS tiene los siguientes elementos:

1. 1. Condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito;

2. 2. Acuerdos con las comunidades;

3. 3. Priorización de territorios;

4. 4. Tratamiento penal diferencial;

5. 5. Construcción participativa y desarrollo de los planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo (PISDA);

6. 6. Componentes de los planes integrales de sustitución. Los planes integrales de sustitución incluirán los siguientes componentes:

i. (i) Obras de infraestructura social de ejecución rápida.

ii. (ii) Componente de sostenibilidad y de recuperación ambiental.

iii. (iii) Plan de formalización de la propiedad.

iv. (iv) Plan de atención inmediata (PAI) y desarrollo de proyectos productivos.

57. Plan de Atención Inmediata (PAI) y desarrollo de proyectos productivos. La Sala destaca que uno de los elementos o componentes esenciales del PNIS es el Plan de Atención Inmediata (PAI) y el desarrollo de proyectos productivos. El AFP reconoce que para abordar el fenómeno de los cultivos ilícitos, el Estado debe brindar un tratamiento especial “a los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico que son las personas que cultivan, lo que implica que tiene la obligación de generar ‘condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir’ […] para las comunidades campesinas en situación de pobreza que en la actualidad derivan su subsistencia de esos cultivos”. En este sentido, dispone que el PNIS

tiene como objetivo, entre otros, (i) garantizar que la sustitución voluntaria no ponga en riesgo la seguridad alimentaria y satisfacción de las necesidad básicas de las comunidades cultivadoras y recolectoras, (ii) superar las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas, y (iii) generar políticas y oportunidades productivas para los cultivadores y cultivadoras, mediante la promoción de la asociatividad y la economía solidarias; y generar políticas y oportunidades laborales para las personas recolectoras y amedieras vinculadas a los cultivos de uso ilícito.

58. El PAI y los proyectos productivos son las herramientas que el AFP contempla para cumplir estos objetivos. En este sentido, el punto 4.1 del AFP dispone que:

58.1. PAI. El Gobierno nacional implementará un PAI para cultivadores, no cultivadores y recolectores. De acuerdo con el AFP, el PAI para cultivadores y no cultivadores tendría cuatro componentes (i) Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI), (ii) proyectos de seguridad alimentaria y auto sostenimiento, (iii) proyectos de ciclo corto e ingreso rápido y (iv) asistencia técnica integral. Por su parte, el PAI para recolectores tendrá dos componentes (i) Asistencia Alimentaria Inmediata y (ii) apoyo en la búsqueda de opciones de empleo temporal.

58.2. Proyectos productivos con visión a largo plazo. Con el objetivo de garantizar el sustento de los núcleos familiares, el Gobierno Nacional deberá brindar apoyo en la implementación de proyectos productivos con visión a largo plazo. Estos proyectos buscan que los beneficiarios del PNIS lleven a cabo actividades que generen bienes útiles para la comunidad, generando redes productivas para el desarrollo de la economía.

() Desarrollo normativo del PNIS

59. El Acto Legislativo 02 de 2017 elevó el AFP a “política pública de Gobierno”, pero no incorporó automáticamente el AFP al ordenamiento jurídico interno, ni tampoco al bloque de constitucionalidad. En este sentido, la Corte Constitucional ha sostenido que el AFP requiere de una implementación normativa por parte de los órganos competentes, así como el cumplimiento de los procedimientos constitucionales para su adopción, junto con medidas destinadas a garantizar su desarrollo y ejecución. Por esta razón, mediante el Acto Legislativo 01 de 2016, el constituyente derivado confirió al Presidente de la República facultades extraordinarias para “expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido

tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera".

60. El punto 4.1 del AFP ha sido desarrollado legalmente por, principalmente, el Decreto Ley 896 de 2016 y el Decreto Reglamentario 362 de 2018:

61. El Decreto 896 de 2017. El 29 de mayo 2017, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el Acto Legislativo 01 2016, el presidente de la República expidió el Decreto Ley 896 de 2017, "[p]or el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)", el cual consta de nueve artículos. De acuerdo con el artículo 2º, el PNIS tendrá por objeto "promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito". Los artículos 3º, 4º y 5º regulan las instancias para la coordinación y gestión del programa, cuyas funciones fueron reglamentadas por el Decreto 362 de 2018 (ver párrs. 53 y 54 infra).

62. El artículo 6º del Decreto Ley 896 de 2017 prevé que los beneficiarios del PNIS son "las familias campesinas en situación de pobreza que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito, que voluntariamente se comprometan a las sustituciones de los cultivos de uso ilícito, la no resiembra, ni estar involucradas en labores asociadas a estos, y que no hayan realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016". De este modo, uno de los principios fundamentales del programa es "la decisión y compromiso voluntario de los beneficiarios de abandonar los cultivos de uso ilícito […] para generar confianza entre las comunidades y crear condiciones que permitan contribuir a la solución del problema". Por su parte, los artículos 7º y 8º del mismo decreto prevén los elementos y componentes del programa, conforme al punto 4.1 del AFP (ver párr. 46 supra). Por último, el artículo 9º dispuso que el PNIS tendría una vigencia de diez años, en concordancia con la duración de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) creados por el Decreto Ley 893 de 2017.

63. El Decreto 362 de 2018. En ejercicio de las facultades previstas en los numerales 11 y 20 del artículo 189 de la Constitución, el presidente de la República expidió el Decreto 362 de 2018, mediante el cual reglamentó las instancias de ejecución e implementación del PNIS, previstas en los artículos 3º, 4º y 5º del Decreto Ley 896 de 2017, y adicionó el Título 5 a la

Parte 2 del Libro 2 al Decreto 1081 de 2015. En particular, la Sala destaca (i) la creación de la Junta de Direccionamiento Estratégico, (ii) las instancias de direccionamiento en el orden nacional, (iii) las instancias de gestión territoriales y (iv) la coordinación interinstitucional.

Instancias nacionales y territoriales de coordinación y del PNIS

Junta de Direccionamiento Estratégico

1. 1. El artículo 2.2.5.1.1. creó la Junta de Direccionamiento Estratégico, como "escenario de diálogo, orientación, evaluación y monitoreo de la gestión e implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución PNIS, en concordancia con el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera".

2. 2. El artículo 2.2.5.1.1 prevé que la junta estará integrada por (i) cuatro representantes del Gobierno Nacional de alto nivel, designados por el presidente de la República, uno de los cuales la presidirá; (ii) cuatro representantes designados por el Consejo Nacional de Reincorporación, con el fin de propiciar el proceso de reincorporación de los miembros reincorporados o en proceso de reincorporación de las FARC-EP a través de la implementación del PNIS; y (iii) a título de invitados, cuando los miembros lo consideren pertinente, participará la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Comisión Global de Drogas y a las personas o instituciones que se consideren de relevancia.

3. 3. El artículo 2.2.5.1.2 dispone que son funciones de la junta, entre otras, (i) orientar la política estratégica del PNIS, según lo definido en el AFP; (ii) impartir instrucciones a la Dirección General del PNIS para que desarrolle una adecuada coordinación con las entidades competentes y las comunidades; (iii) aprobar la guía metodológica y protocolos de planeación participativa para el diseño de los PISDA; (iv) orientar y hacer seguimiento a la ejecución operativa y administrativa del PNIS; (v) aprobar los territorios que serán priorizados para la ejecución del PNIS, en armonía con el parágrafo 3 del artículo 7 del Decreto Ley 896 de 2017; y (vi) velar por la participación efectiva, amplia y pluralista de todos los actores del territorio.

Instancias de direccionamiento en el orden nacional

El decreto destaca las funciones de la Dirección General del PNIS y la composición y funciones del Consejo Permanente de Dirección, como instancia de apoyo:

1. 1. Dirección General del PNIS. La Dirección General del PNIS, bajo la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, estará encargada de dirigir, coordinar y planificar el programa, implementar planes en áreas afectadas por cultivos ilícitos, diseñar procesos de implementación, definir esquemas de seguimiento, ejecutar directrices estratégicas, gestionar actividades administrativas y financieras, rendir cuentas a las comunidades, garantizar seguridad en territorios afectados, promover proyectos de capacitación y gestionar recursos para el programa.

2. 2. Consejo Permanente de Dirección. El Consejo Permanente de Dirección es una instancia de apoyo a la Dirección General del PNIS. Dentro de sus funciones, se destacan, principalmente, las de: asesorar en la formulación e implementación del programa, proponer territorios prioritarios, contribuir al diseño de planes de sustitución, reportar situaciones que afecten la ejecución de los planes, promover espacios de veeduría y apoyar acciones con enfoques territoriales y de género. La Secretaría Técnica del Consejo será ejercida por la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia.

Instancias de gestión territoriales

El decreto reglamentó la composición y funciones de las instancias territoriales de coordinación y gestión del PNIS:

1. 1. Consejos Asesores Territoriales. Son las instancias de articulación entre los niveles nacional y territorial del PNIS. Los Consejos Asesores Territoriales estarán compuestos por (i) las autoridades nacionales, regionales y locales, (ii) representantes de las FARC-EP, (iii) reincorporados o en proceso de reincorporación a la vida civil, (iv) voceros o delegados de las comunidades que hacen parte de los Consejos Municipales de Planeación Participativa de los territorios afectados por la presencia de cultivos ilícitos y (v) por la Dirección para la

Sustitución de Cultivos de uso ilícito.

2. 2. Comisiones Municipales de Planeación Participativa. Es la instancia de coordinación entre las Asambleas Comunitarias y el PNIS, para la construcción de los PISDA, sin perjuicio de las funciones y competencias atribuidas a las diferentes autoridades públicas y estarán integradas por: (i) un delegado de las comunidades por cada núcleo veredal, elegido en Asamblea Comunitaria, (ii) un delegado de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, (iii) un delegado de las FARC-EP reincorporado o en proceso de reincorporación a la vida civil, (iv) un delegado de la Alcaldía, (v) un delegado del Departamento y (vi) delegados, residentes en la zona, de las organizaciones sociales con presencia en el territorio.

3. 3. Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento. Es la instancia encargada de realizar el seguimiento y la evaluación de la ejecución y cumplimiento de los planes comunitarios y planes municipales de sustitución y desarrollo alternativo –PISDA– y los Planes de Atención Inmediata (PAI), y presentar informes a las Asambleas Comunitarias, a las Comisiones Municipales de Planeación Participativa y al Consejo Asesor Territorial. Está compuesto por: (i) delegados de las asambleas comunitarias, (ii) delegados de las autoridades nacionales, departamentales y municipales, y (iii) delegados de las FARC-EP reincorporados o en proceso de reincorporación a la vida civil, según los criterios que para el efecto establezca la Dirección del PNIS, a partir de las recomendaciones del respectivo Consejo Asesor Territorial.

El artículo 2.2.5.3.1 del decreto reglamentó la coordinación interinstitucional. Al respecto, estableció que de acuerdo con el artículo 5 del Decreto Ley 896 de 2017, “la Dirección General del PNIS podrá citar, cuando lo considere pertinente, a las entidades del orden nacional que tengan alguna relación con el desarrollo del PNIS, para que brinden el apoyo que sea necesario, participen activamente en las actividades requeridas y suministren la información necesaria”, a través de un funcionario del más alto nivel, directivo o asesor y con poder de decisión para que sirva como su representante ante el PNIS. Así mismo, explicó que de todas las reuniones que se lleven a cabo se debe consignar en actas el tema de la reunión, las consideraciones y la decisión tomada. Por último, señaló que, en la planeación presupuestal de las entidades convocadas por la Dirección del PNIS “se deberá dejar constancia de las líneas presupuestales que en algún componente aporten al desarrollo del PNIS, con el fin de contabilizar los aportes que reciba, de manera general, todo el programa”.

64. La Sala insiste en que de acuerdo con el artículo 29 del Decreto 1784 de 2019, “por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República” y el Decreto 1223 de 2020, por “el cual se modifica la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio”, la ART es la entidad encargada de la implementación del PNIS en todo el país, a través de la Dirección de Cultivos de Uso Ilícito.

() Los acuerdos colectivos de sustitución – naturaleza jurídica y carácter vinculante. Reiteración de jurisprudencia

65. El punto 4.1 del AFP dispone que la “construcción conjunta participativa y concertada” es un principio transversal del PNIS. Asimismo, prevé que uno de los elementos centrales para la implementación del programa son los “Acuerdos con las comunidades”. Al respecto, dispone que:

“Un fundamento indiscutible de la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito se encuentra en el carácter voluntario y concertado y, por tanto, en la manifiesta voluntad de las comunidades —hombres y mujeres— de transitar caminos alternativos a los cultivos de uso ilícito, y el compromiso del Gobierno de generar y garantizar condiciones dignas de vida y de trabajo para el bienestar y buen vivir.

Con el fin de formalizar ese compromiso y la decisión de sustituir los cultivos de uso ilícito, se celebrarán acuerdos entre las comunidades, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, previo a la puesta en marcha del Programa en un territorio.

El acuerdo incluye la formalización del compromiso tanto de las comunidades con la sustitución voluntaria y concertada, la no resiembra, el compromiso pleno de no cultivar ni estar involucrado en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito ni de participar en la comercialización ilegal de las materias primas derivadas de estos, como el compromiso del Gobierno con la ejecución del plan de atención inmediata y la puesta en marcha del proceso de construcción conjunta participativa y concertada de los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo.

En los acuerdos con las comunidades se definirán los tiempos para el cumplimiento de los compromisos por parte del Gobierno Nacional y las comunidades en el marco del proceso de sustitución. Se trata de llegar a acuerdos para tener territorios libres de cultivos de uso ilícito.

No es aceptable la coexistencia entre ser beneficiario de un programa de sustitución y la vinculación a economías relacionadas con cultivos de uso ilícito".

66. En el mismo sentido, se reitera, el parágrafo 2º del artículo 7º del Decreto Ley 896 de 2017 dispone que las comunidades beneficiarias y el Gobierno Nacional celebrarán acuerdos de sustitución de cultivos mediante los cuales se lleva a cabo "la formalización del compromiso tanto de las comunidades con la sustitución voluntaria y concertada, la no resiembra, el compromiso pleno de no cultivar ni estar involucrado en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito ni […] participar en la comercialización ilegal de las materias primas derivadas de estos, como el compromiso del Gobierno con la ejecución del plan de atención inmediata y la puesta en marcha del proceso de construcción conjunta participativa y concertada de los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo".

67. En la sentencia SU-545 de 2023, la Sala Plena de la Corte definió la naturaleza y el carácter vinculante de los acuerdos colectivos de sustitución. La Corte consideró que, conforme al punto 4.1 del AFP y el parágrafo 2º del artículo 7º del Decreto 896 de 2017, los acuerdos colectivos de sustitución son pactos plurilaterales vinculantes. Esto, con fundamento en tres premisas. Primero, en los acuerdos colectivos de sustitución "no interviene únicamente la voluntad de la administración pública". Por el contrario, en ellos intervienen las comunidades, el Gobierno Nacional, las entidades territoriales y, en algunos casos, representantes de las EXFARC-EP. Segundo, los acuerdos colectivos de sustitución "pretenden materializar el carácter voluntario y concertado a la salida definitiva del problema de los cultivos de uso ilícito", conforme al punto 4.1 del AFP. Tercero, los acuerdos colectivos son jurídicamente vinculantes porque son el resultado de un "proceso de participación de las comunidades con el Gobierno Nacional, enmarcado en el principio de la buena fe, [que] crean obligaciones para las partes que los suscriben, en virtud del Decreto Ley 896 de 2017". En particular, en estos acuerdos se plasma el compromiso de las comunidades con la sustitución voluntaria y concertada de cultivos ilícitos, así como el compromiso del Gobierno con la ejecución de cada uno de los componentes del PNIS.

68. La Sala Plena resaltó que los acuerdos colectivos no "son meros actos de socialización. Lo anterior, debido a que los mismos acuerdos colectivos reconocen que fueron precedidos de una fase de información y divulgación entre la comunidad". Asimismo, enfatizó que

desconocer su vinculatoriedad vulnera los principios de buena fe, confianza legítima y respeto por el acto propio, los cuales “son ingredientes esenciales en la construcción de una negociación de paz”. En efecto, los cultivadores que erradican los cultivos voluntariamente y no resiembran, confían en que el Gobierno Nacional cumplirá con sus compromisos, pues de ello depende la satisfacción de sus necesidades básicas. El incumplimiento de los componentes del PNIS luego de que los cultivadores han erradicado, no sólo defrauda esa confianza sino que además (i) “conlleva el grave riesgo de un aumento en los cultivos de uso ilícito, puesto que persiste la necesidad de sustento de las familias que tuvieron voluntad de sustituir pero que no alcanzaron a hacer el tránsito a una economía legal”; y (ii) “profundiza la condición de vulnerabilidad de las familias que han perdido el sustento económico y que se encuentran en municipios con presencia de grupos al margen de la ley”.

69. Con fundamento en estas consideraciones, en la sentencia SU-545 de 2023, la Corte concluyó que la ART vulneró los derechos fundamentales de núcleos familiares de cultivadores y recolectores que suscribieron acuerdos colectivos de sustitución en los departamentos del Cauca, Nariño, Norte de Santander y Putumayo. Esto porque, entre otras, (i) desconocieron el carácter vinculante de los acuerdos colectivos, al considerar que eran meros “actos de socialización” y (ii) incumplieron los compromisos relacionados con el Plan de Atención Inmediata dentro de los plazos originalmente establecidos.

() La regla de jerarquía y secuencialidad en los medios de erradicación de los cultivos de uso ilícito. Reiteración de jurisprudencia

70. Existen dos estrategias para eliminar los cultivos de uso ilícito: la sustitución voluntaria y la erradicación. La siguiente tabla sintetiza el contenido y alcance de estas estrategias:

Estrategias de eliminación de los cultivos de uso ilícito

Sustitución voluntaria

La sustitución voluntaria es un proceso concertado y participativo, en el que (i) las comunidades se comprometen a eliminar el cultivo ilícito y no resembrar y (ii) el Gobierno Nacional se compromete a la implementación de proyectos productivos que estimulen los cultivos lícitos.

Erradicación

1. 1. La erradicación consiste en la simple “eliminación de la mata de coca, marihuana o amapola”. La erradicación de cultivos puede ser (i) voluntaria o (ii) forzada:

i. (i) Voluntaria: consiste en la “eliminación de sembrados ilícitos realizada por libre decisión de las comunidades o como resultado de la concertación con ellas, quienes la realizan directamente comprometiéndose a mantener libres de cultivos ilícitos los territorios en los que habitan”.

ii. (ii) Forzada: consiste en “eliminar la totalidad de las plantas de coca, amapola y marihuana a través de los Grupos Móviles de Erradicación-GME, cuando no existe concertación con la comunidad o cuando es la comunidad quien solicita expresamente que se ejecute esta modalidad de erradicación”.

2. Existen principalmente dos mecanismos de erradicación: manual y aspersión aérea. La erradicación manual consiste en “arrancar los cultivos ilícitos del arbusto de coca y/o marihuana, o cortar (soquear) la planta de amapola, produciendo la consecuente muerte por deshidratación”. La aspersión aérea o con glifosato se refiere al método de erradicación de cultivos ilícitos que implica el rociado desde aviones de herbicidas.

71. La sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito es uno de los principios transversales del PNIS. El punto 4.1 del AFP dispone que a “partir de la decisión y compromiso de los cultivadores y cultivadoras de abandonar los cultivos de uso ilícito, la sustitución voluntaria es un principio fundamental del Programa, para generar confianza entre las comunidades y crear condiciones que permitan contribuir a la solución del problema de los cultivos de uso ilícito, sin detrimento de la sostenibilidad económica, social y ambiental de las comunidades y de los respectivos territorios”. Asimismo, el punto 4.1.3.2 prevé que “en los casos donde, en el marco de la suscripción de los acuerdos con las comunidades en el marco del PNIS, haya algunos cultivadores y cultivadoras que no manifiesten su decisión de sustituir los cultivos de uso ilícito o incumplan los compromisos adquiridos sin que medie caso fortuito o fuerza mayor a pesar de los esfuerzos del Programa y de las comunidades de persuadirlos, el Gobierno procederá a su erradicación manual, previo un proceso de socialización e información con las comunidades”. Por su parte, en los casos en los que no haya acuerdo con las comunidades, “el Gobierno procederá a la erradicación de los cultivos

de uso ilícito, priorizando la erradicación manual donde sea posible, teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente, la salud y el buen vivir".

72. En el auto 387 de 2019 y la sentencia SU-545 de 2023, la Corte Constitucional resaltó que del punto 4.1.3.2 del AFP se deriva una regla constitucional de jerarquía y secuencialidad de las estrategias de lucha contra los cultivos de uso ilícito. Conforme a esta regla:

72.1. La sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito debe ser priorizada sobre la erradicación forzada. Esto implica que la erradicación forzada sólo procede cuándo la sustitución voluntaria fracase. Por lo tanto, el Estado debe "abstenerse de realizar operativos de erradicación forzada en territorios en los que existan acuerdos de sustitución individuales o colectivos y cuyo cumplimiento sea verificable".

72.2. En caso de que la sustitución voluntaria falle, el Estado deberá llevar a cabo la erradicación forzada de forma manual. Sólo en caso de que la erradicación manual fracase "podrá acudirse a la aspersión aérea con glifosato". Lo anterior no contraría ni impide adoptar políticas gubernamentales que abandonen por completo el uso de la aspersión aérea con glifosato.

72.3. Los planes de erradicación forzada "no pueden estructurarse desde una perspectiva eminentemente policiva". Por el contrario, deben llevarse a cabo a partir de un enfoque de derechos humanos, ambiental y étnico. En este sentido, deben (i) salvaguardar los derechos fundamentales de las comunidades, lo que implica que deben contemplar soluciones que garanticen sus medios de subsistencia y "la seguridad alimentaria en la fase post erradicación", (ii) respetar el medio ambiente, (iii) garantizar el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas, en aquellos casos en los que su implementación pueda causar una afectación directa a sus territorios y, por último, (iv) atender el principio de proporcionalidad, evitando poner en riesgo la vida, integridad y bienes de la población civil.

73. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el incumplimiento del mandato de jerarquía y secuencialidad en territorios que cuentan con acuerdos colectivos, departamentales o regionales, "afecta el avance de la implementación del programa y la confianza de la comunidad en el mismo". Además, habida cuenta de que la población beneficiaria del PNIS se caracteriza por ser sujeto de especial protección, "vulneran sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la seguridad, al mínimo vital y a

la seguridad alimentaria”.

() El derecho fundamental al debido proceso de los beneficiarios del PNIS en los trámites de suspensión y retiro

74. El artículo 29 de la Constitución dispone que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. De acuerdo con el artículo 29 de la Constitución, el derecho fundamental al debido proceso administrativo garantiza que las actuaciones administrativas se lleven a cabo con estricta sujeción al conjunto de etapas y requisitos previamente establecidos en la Constitución, la ley y los reglamentos. El ámbito de protección del derecho fundamental al debido proceso administrativo está compuesto por un conjunto de garantías iusfundamentales mínimas que protegen al individuo incurso en cualquier tipo de actuación administrativa. Dentro de estas garantías se encuentran, entre otras, (i) el principio de legalidad, que exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás normas jurídicas, (iii) el derecho de defensa y contradicción, (iv) el deber de motivación, (v) la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos, (vi) el derecho a impugnar las decisiones y, por último, (vii) el plazo razonable.

75. En la sentencia SU-545 de 2023, la Corte sostuvo que las garantías iusfundamentales del debido proceso son plenamente aplicables en los procedimientos de suspensión, retiro y cesación de los beneficiarios del PNIS. La Sala Plena consideró que la ART vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de cultivadores y recolectores que estaban vinculados al PNIS en los departamentos del Cauca, Nariño, Norte de Santander y Putumayo, pues no respetó estas garantías mínimas en los trámites de suspensión y retiro. En particular, encontró que la ART violó (i) el principio de legalidad, por no haber dispuesto un procedimiento claro y público para adelantar el trámite de cesación de beneficios; (ii) la garantía de notificación, pues no notificó a los interesados sobre el inicio del trámite de suspensión de retiro, conforme a las reglas de notificación previstas (iii) el derecho de contradicción y defensa, puesto que no le informó a los beneficiarios sobre la posibilidad de presentar descargos, y (iv) el principio de tipicidad, al no contar con un listado de causales suspensión o retiro de manera previa al inicio de los procedimientos.

76. Por lo anterior, la Corte le ordenó a la ART, entre otras, (i) acudir al procedimiento contenido en la Ley 1437 de 2011 cuando sea necesario adelantar procesos de suspensión o retiro del programa, (ii) activar un canal de comunicación específico con los campesinos participantes en el PNIS, relacionado con el acompañamiento e información sobre los trámites administrativos relacionados con el programa y (iii) llevar a cabo la revisión de las decisiones de retiro y/o suspensión de los beneficiarios del PNIS de los municipios ubicados en los departamentos involucrados en las acciones de tutela, con el fin de verificar en ellas la observancia del debido proceso.

77. Síntesis de reglas. En síntesis, el PNIS es una de las tres estrategias contempladas en el AFP para la "Solución al Problema de las Drogas Ilícitas". Este programa tiene como finalidad principal generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito, en particular, para las comunidades campesinas en situación de pobreza que derivaban su subsistencia de esos cultivos. El PNIS está fundado, entre otros, en los principios de concertación y acuerdo con las comunidades, lo que implica, tanto en las fases de vinculación e implementación de sus componentes, se requiere la más amplia participación de las comunidades —hombres y mujeres—, incluyendo las directamente involucradas con el cultivo, para formular, ejecutar y hacer seguimiento a los PISDA.

78. La implementación del PNIS se llevó a cabo por medio de la suscripción de acuerdos colectivos e individuales de sustitución, los cuales plasman el compromiso de las comunidades con la sustitución voluntaria y concertada de cultivos ilícitos, así como el compromiso del Gobierno Nacional con la ejecución de cada uno de los componentes del PNIS. El cumplimiento de los compromisos pactados para la ejecución de cada uno de estos componentes del PNIS y, en concreto, para la puesta en marcha del PAI, no sólo es esencial para garantizar la confianza de los beneficiarios en el AFP, como política pública de Gobierno para la construcción de una paz estable y duradera, sino que también es indispensable para salvaguardar la seguridad alimentaria de las comunidades de cultivadores y recolectores, quienes son sujetos de especial protección constitucional. Conforme a la jurisprudencia constitucional, el Gobierno Nacional debe cumplir de buena fe estos compromisos. Por lo tanto, las restricciones injustificadas de acceso al programa, los retrasos en la entrega de los desembolsos e insumos conforme a la hoja de ruta originalmente pactada, así como la suspensión y retiro injustificados de los beneficiarios, vulneran los derechos fundamentales al

debido proceso, confianza legítima, mínimo vital y alimentación de las personas campesinas vinculadas al PNIS.

4.2. Caso concreto

79. En la presente sección, la Sala examinará si el Gobierno Nacional vulneró los derechos fundamentales de los núcleos familiares de cultivadores, no cultivadores y recolectores agenciados que se vincularon al PNIS en el municipio de Miraflores, Guaviare, así como de aquellos que no se habrían podido vincular a pesar de haber manifestado su intención de sustituir y no resembrar. A dichos efectos, la Sala examinará cada uno de los grupos de presuntos incumplimientos, alegados por las agentes oficiosas, en (i) la fase socialización y vinculación al PNIS, (ii) la fase de implementación del programa y (iii) los trámites de suspensión, retiro o cesación de beneficios. La siguiente tabla sintetiza los presuntos hechos vulneradores denunciados por las agentes oficiosas en cada una de estas etapas:

Incumplimientos alegados

Fase de socialización y vinculación al programa

1. 1. El Gobierno Nacional negó de forma injustificada la vinculación al PNIS de varias familias que manifestaron su voluntad de sustituir y no resembrar.

2. 2. El Gobierno Nacional no entregó copia de los formularios de vinculación a las familias que se vincularon al PNIS.

3. 3. El Gobierno Nacional desconoció la regla de jerarquía y secuencialidad de los medios de erradicación.

Fase de implementación

El Gobierno Nacional incumplió con los componentes del PAI:

1. 1. Cultivadores y no cultivadores. El Gobierno Nacional:

() No entregó de forma oportuna y completa los desembolsos de dinero por concepto Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI).

() Incumplió con la entrega de los insumos para los proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria.

() No entregó de forma completa y oportuna los montos de inversión para los proyectos de ciclo corto e ingreso rápido.

() No ha iniciado la ejecución de los compromisos relacionados con los proyectos con visión a largo plazo.

() No ha llevado a cabo la Asistencia Técnica Integral en los proyectos de ciclo corto y ciclo largo, de acuerdo con los criterios previstos en el AFP y el Acuerdo Colectivo de Sustitución.

() Impuso a los núcleos familiares la obligación de suscribir CDUS, como condición para continuar con la ejecución del PNIS.

2. 2. Recolectores. El Gobierno Nacional:

() No entregó de forma oportuna y completa los desembolsos de dinero por concepto Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI).

() No cumplió los compromisos relacionados con el apoyo en búsqueda de opciones de empleo temporal.

Suspensión, retiro o cesación de beneficios

1. 1. La ART suspendió y retiró del PNIS a familias de Miraflores con base en causales que el Acuerdo Colectivo de Sustitución y los formularios de vinculación individual no prevén. Además, el Gobierno no ha divulgado el fundamento normativo de esas causales.

2. 2. La ART no garantizó los derechos de contradicción y defensa en los procesos de suspensión y retiro del PNIS respecto de familias de Miraflores. Adicionalmente, no aseguró la notificación debida de las actuaciones administrativas en ese marco.

3. 3. El Gobierno Nacional incrementó el puntaje de SISBEN de varias familias del municipio, o excluyó de programas sociales como “adulto mayor” a otras, simplemente por estar vinculadas al PNIS, a pesar de que no cumplía los componentes de éste último.

80. A continuación, la Sala examinará cada uno de estos presuntos incumplimientos, para lo cual (i) resumirá las posiciones de las partes, (ii) planteará el problema jurídico y (iii) lo resolverá conforme a la jurisprudencia constitucional.

4.2.1. Fase de socialización y vinculación al PNIS

81. Las accionantes argumentan que en la fase de vinculación al PNIS, el Gobierno Nacional vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y participación de los núcleos familiares de cultivadores, no cultivadores y recolectores del municipio de Miraflores, Guaviare. Esto, por tres razones: (i) impidió de forma injustificada la vinculación al PNIS a 352 núcleos familiares que manifestaron su voluntad de sustituir y no resembrar, (ii) no entregó copia del Acuerdo Colectivo de Sustitución ni de los formularios individuales de vinculación a ninguno de los núcleos familiares que los suscribieron y (iii) forzó la vinculación al programa bajo la amenaza de erradicación forzada con glifosato. A continuación, la Sala examina de forma independiente cada uno de estos presuntos incumplimientos.

i. (i) La presunta exclusión injustificada de vinculación al PNIS

a. (a) Posiciones de las partes y problema jurídico

82. Posiciones de las partes. Las accionantes argumentan que el Gobierno Nacional restringió de forma injustificada la vinculación al PNIS a algunos núcleos familiares de cultivadores, no cultivadores y recolectores de Miraflores. En particular, aseguraron que hubo “familias del municipio de Miraflores que manifestaron su voluntad de acogerse al Programa PNIS y que sin embargo fueron excluidas sin ninguna razón aparente”. La Defensoría del Pueblo y la Procuradora Delegada Preventiva y de Control de Gestión 5 para el Seguimiento del Acuerdo de Paz coadyuvaron esta alegación. Sostuvieron que el Acuerdo Colectivo de Sustitución de Miraflores “cobijaba aproximadamente 1.294 familias que comprendían un área aproximada de cultivos de coca equivalente a 2.547 hectáreas (la mayor densidad del departamento)”. Sin embargo, “del universo total de familias que expresaron su voluntad tras la firma del acuerdo municipal celebrado en el mes de julio de 2017, [sólo] el 72% logró suscribir acuerdos individuales”. En consecuencia, aproximadamente 352 familias del municipio de Miraflores (Guaviare) “no fue[ron] incluid[as] dentro del programa de sustitución de cultivos liderado por la actual Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, lo que condujo a que estos núcleos no tuvieran acceso a los componentes del programa”. Por esta razón,

aseguran, han elevado peticiones a la DSCI en las que solicitan ampliar la cobertura del programa y “asegurar la atención de toda la población que manifestó su voluntad de sustitución de cultivos de uso ilícito”.

83. La ART, por su parte, sostuvo que el Gobierno Nacional no restringió la vinculación al PNIS a ningún núcleo familiar del municipio. Reconoció que, conforme al Acuerdo Colectivo de Sustitución de Miraflores, se estimó que 1.294 familias se vincularían al PNIS. No obstante, sólo vinculó al programa a “660 cultivadores, 48 no cultivadores y 234 recolectores”, para un total de 942 núcleos familiares. En criterio de la ART, sin embargo, este hecho no le es imputable al Gobierno Nacional, porque la falta de vinculación de estos núcleos familiares obedeció a que decidieron no suscribir acuerdos individuales de sustitución, no a la exclusión injustificada de la ART. En este sentido, concluyó que “no existió una exclusión inicial de familias inscritas al PNIS respecto de los acuerdos colectivos, sino una determinación de los beneficiarios del Programa. Las familias que finalmente se inscribieron al PNIS fueron las que [de] manera libre y voluntaria suscribieron los respectivos acuerdos individuales de sustitución”.

84. Problema jurídico. La Sala debe resolver el siguiente problema jurídico:

¿El Gobierno Nacional vulneró los derechos fundamentales de las familias campesinas de Miraflores, Guaviare, al negar su vinculación al PNIS, a pesar de que supuestamente habrían manifestado su intención de sustituir los cultivos de uso ilícito y no resembrar?

(b) Análisis de la Sala

85. El artículo 6º del Decreto Ley 896 de 2017 regula el ámbito de aplicación subjetivo del PNIS, esto es, los núcleos familiares que podrán ser beneficiarios del programa. Al respecto, dispone:

“Son beneficiarios del PNIS las familias campesinas en situación de pobreza que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito, que voluntariamente se comprometan a las sustituciones de los cultivos de uso ilícito, la no resiembra, ni estar involucradas en labores asociadas a estos, y que no hayan realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016”.

86. En la sentencia C-493 de 2017, la Corte Constitucional señaló que el artículo 6 ibidem

prevé tres componentes para determinar los beneficiarios del PNIS: el situacional, el volitivo y el temporal. El componente situacional “impone que para ser beneficiario del PNIS se requiere [ser] una familia, que sea campesina, que esté en situación de pobreza y que derive su subsistencia de los cultivos de uso ilícito”. De otro lado, el componente volitivo “exige la suscripción voluntaria de tres compromisos: sustituir los cultivos de uso ilícito, no volverlos a sembrar y no estar involucrados en labores asociadas a esos cultivos ilícitos”. Por último, el componente temporal “consiste en no haber realizado siembras de cultivos ilícitos posteriores al 10 de julio de 2016”.

87. Por otra parte, el punto 4.1 del AFP dispone, entre otras, que el Gobierno Nacional debe adelantar “acciones de promoción de la sustitución voluntaria”, así como “persuadir” la vinculación de los núcleos familiares que cumplen con los requisitos para ser beneficiarios. Lo anterior, con el propósito de garantizar, en la mayor medida posible, la sustitución voluntaria y los principios de participación concertada y acuerdo con las comunidades.

88. El Acuerdo Colectivo de Sustitución de Miraflores ratifica los requisitos previstos en el artículo 6 del Decreto Ley 896 de 2017. Asimismo, dispone que el Gobierno Nacional, a través de las instancias de direccionamiento, “pondrá en marcha una estrategia de comunicaciones para promover los acuerdos de sustitución, motivar a las comunidades y generar confianza para participar en los procesos de construcción conjunta de los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución. […] La difusión de los mecanismos de participación comunitaria en las diferentes fases, se hará directamente a través de encuentros comunitarios e indirectamente a través de los medios de comunicación, en especial los locales y comunitarios”.

89. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala encuentra que conforme al AFP, el Decreto Ley 896 de 2017, el Acuerdo Colectivo de Sustitución y la jurisprudencia constitucional, (i) los núcleos familiares que cumplían con los requisitos previstos en el artículo 6 del Decreto 896 de 2017 tenían derecho a ser incluidos en el PNIS, (ii) para vincularse al programa, estos núcleos familiares debían manifestar su voluntad a las entidades competentes y suscribir los acuerdos colectivos o individuales de sustitución; y (iii) el Gobierno Nacional debía adelantar acciones y campañas de promoción de la vinculación al programa y sólo estaba facultado para negar la inclusión por el incumplimiento de los requisitos previstos en la ley.

90. La sección 3.1 del Acuerdo Colectivo de Sustitución de Miraflores, Guaviare, señala que “el acuerdo colectivo se suscribe por el reconocimiento por parte de la comunidad [de que] en el territorio hay en la actualidad aproximadamente 1294 núcleos familiares afectados por los cultivos de uso ilícito y se estiman en 2547 hectáreas de cultivos de uso ilícito […]”. Asimismo, el acuerdo identificó las 34 veredas del municipio de Miraflores en los que estaban ubicados cada uno de los núcleos familiares. La Sala reconoce que como lo afirma la ART, esto no implicaba que los 1294 núcleos quedaron automáticamente vinculados al PNIS, debido a que el universo de beneficiarios era un estimativo y, además, los núcleos familiares no fueron completamente individualizados. Por esta razón, la formalización de la vinculación estaba supeditaba a la suscripción de los formularios o acuerdos individuales de sustitución, a través de los que el Gobierno Nacional podía conocer información indispensable para establecer si las familias postulantes tenían o no el derecho de vincularse al PNIS.

91. Conforme a las pruebas que reposan en el expediente, solamente 942 núcleos familiares –del total 1294 proyectados– se vincularon al programa. Estas familias se vincularon al PNIS mediante la suscripción de formularios de vinculación en jornadas que se llevaron a cabo a partir del segundo semestre del año 2017. La Sala advierte que no cuenta con prueba directa de las razones por las cuales los demás núcleos familiares no están vinculados al PNIS. Por lo demás, este hecho habría ocurrido hace más de 7 años, lo que dificulta el recaudo probatorio. Asimismo, reconoce que la ART asegura que la no vinculación obedeció, exclusivamente, a que estos núcleos familiares decidieron voluntariamente no suscribir los formularios individuales.

92. No obstante, la Sala considera que existen medios de pruebas indirectos e indicios que permiten concluir razonablemente que la ausencia de vinculación no obedeció en todos los casos a una decisión voluntaria de los núcleos familiares, sino que, por el contrario, fue el resultado de barreras injustificadas que el Gobierno Nacional impuso. En concreto, la Sala resalta que:

92.1. En respuesta a los autos de pruebas proferidos en sede de revisión, la Procuradora Delegada Preventiva y de Control de Gestión 5 para el Seguimiento del Acuerdo de Paz, así como la Defensoría del Pueblo, aseguraron que identificaron que el 28% de los núcleos familiares de cultivadores, no cultivadores y recolectores del municipio de Miraflores, Guaviare, no pudieron vincularse al PNIS, a pesar de haber manifestado su intención de

sustituir y no resembrar. Por esta razón, elevaron peticiones a la DSCI encaminadas a que esta ampliara la cobertura del programa. En criterio de la Sala, este hecho permite inferir razonablemente que la falta de vinculación obedeció —por lo menos en algunos casos— a barreras administrativas, reglamentarias o presupuestales que el Gobierno Nacional impuso en su momento; no a una decisión voluntaria y deliberada de los cultivadores, no cultivadores y recolectores. De lo contrario, no se habrían presentado quejas ante los organismos de control.

92.2. El Acuerdo Colectivo de Sustitución fue suscrito el 8 de julio de 2017. Por su parte, la fase de vinculación formal al programa, mediante la suscripción de formularios individuales tuvo lugar a partir del segundo semestre del mismo año. Esto implica que entre el Acuerdo Colectivo de Sustitución y el inicio de las jornadas de suscripción de los formularios individuales transcurrieron pocos meses. La ART no identificó ni llamó la atención sobre algún hecho que razonablemente permitiera inferir que, en un periodo tan corto, los núcleos familiares hubieran cambiado de parecer y decidieran voluntariamente no suscribir los formularios de vinculación. Más aun, si se tiene en cuenta que, conforme a múltiples testimonios que fueron aportados por la parte accionante, el Gobierno Nacional informó a las comunidades que, si no se vinculaban al PNIS, se llevarían a cabo operativos de erradicación forzada con glifosato –ver sección (iii) infra–.

92.3. Las accionantes y la Defensoría del Pueblo informaron a la Sala que, luego de que se suscribió el Acuerdo Colectivo de Sustitución, casi la totalidad de los núcleos familiares de cultivadores, no cultivadores y recolectores erradicaron los cultivos y no resembraron. No existe ninguna prueba que permita inferir que los 352 núcleos familiares que no suscribieron los formularios se abstuvieron de erradicar y/o resembraron. En este contexto, no resulta plausible que estos núcleos hayan deliberadamente decidido no vincularse al PNIS. Por el contrario, lo razonable es inferir que estos núcleos tenían toda la intención de ser incluidos como beneficiarios, pues esto les permitiría acceder a los componentes del PAI y satisfacer las necesidades básicas que antes dependían de cultivos de uso ilícito.

93. Conclusión. Con fundamento en tales consideraciones, la Sala concluye que el Gobierno Nacional incumplió su “compromiso […] de generar y garantizar condiciones dignas de vida y de trabajo para el bienestar y buen vivir” para las familias que tuvieran la voluntad de vincularse al PNIS y cumplieran los requisitos para acceder a sus beneficios. Por ende,

vulneró el derecho de algunos núcleos familiares de cultivadores, agricultores no cultivadores y recolectores al debido proceso administrativo, toda vez que de forma injustificada, negó su inclusión al PNIS. La Sala advierte que la fase de vinculación al PNIS culminó en el año 2018, por lo que respecto de esta vulneración operó la carencia actual de objeto por daño consumado. Con todo, adoptará medidas de protección en favor de estos núcleos familiares (ver sección II.5 infra).

() La presunta renuencia injustificada del Gobierno Nacional a entregar copias de los formularios individuales de vinculación

a. (a) Posiciones de las partes y problema jurídico

94. Posiciones de las partes. Las agentes oficiosas manifestaron que el Gobierno Nacional no entregó copia de los formularios de vinculación individual que suscribieron las personas del municipio de Miraflores. Afirmaron que las familias del municipio de Miraflores solo conocieron el Acuerdo Colectivo de Sustitución "en septiembre de 2021 cuando se repartieron varias copias entre ellos pues se hizo una solicitud a través de derecho de petición a la ART para que allegara copia de los Acuerdos Municipales y de los Formularios de Vinculación de Núcleo Familiar". Por otra parte, sostuvieron que la ART negó la petición que elevó una H. Congresista de la República, con el fin de que la entidad entregara copias de los formularios de vinculación individual del municipio de Miraflores, con el argumento de proteger el hábeas data de las personas titulares que suscribieron esos documentos.

95. La ART informó que durante el proceso de firma de los formularios de vinculación individual la DSCI, adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto del DAPRE –no la actual DSCI de la ART–, era la encargada de implementar el PNIS. Así mismo, reconoció "no tiene en sus archivos registro de haberse entregado de manera masiva copia" de los formularios de vinculación individual. En todo caso, sostuvo que está dispuesta a llevar a cabo la "entrega [de] copia del formulario de vinculación individual, o acuerdo de sustitución, a todo beneficiario que así lo solicite".

96. Problema jurídico. La Sala debe resolver el siguiente problema jurídico:

¿El Gobierno Nacional vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo y de acceso a la información de las familias campesinas del municipio de Miraflores que se

vincularon al PNIS, al no entregar copias del Acuerdo Colectivo de Sustitución, así como de los formularios de vinculación individual que estas suscribieron a partir del segundo semestre del año 2017?

(b) Análisis de la Sala

97. El principio de publicidad en la función administrativa. La publicidad es un principio constitucional y legal de la función administrativa, así como una garantía esencial del derecho fundamental al debido proceso administrativo. El artículo 209 de la Constitución dispone que la función administrativa "está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad […]" (resaltado fuera del texto). En el mismo sentido, el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 –Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo– reafirma que la publicidad es un principio de la función administrativa y lo define como aquel que exige que las autoridades den "a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código".

98. La Corte Constitucional ha señalado que el principio de publicidad, como garantía del debido proceso y principio de la función pública, tiene dos dimensiones: una colectiva y otra individual. La dimensión colectiva garantiza que toda la comunidad en su conjunto pueda conocer las actuaciones administrativas que no están sujetas a reserva, con el propósito de (i) asegurar la transparencia y participación ciudadana y (ii) el derecho a exigir que "ellas se surtan con total sometimiento a la ley". La dimensión individual, por su parte, salvaguarda el derecho de las partes y terceros interesados a conocer, mediante los actos de notificación y comunicación, las actuaciones administrativas que "conduzcan a la creación, modificación o extinción de una situación jurídica o a la imposición de una sanción". De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la satisfacción del principio de publicidad es "de suma importancia para salvaguardar el derecho al debido proceso, porque de su correcta optimización depende que los individuos tengan la posibilidad de conocer las decisiones que los afectan o benefician y, por consiguiente, estén en la capacidad de determinar las acciones que estimen pertinentes para gestionar sus intereses, ya sea por la misma vía

administrativa o a través de los medios judiciales".

99. La Corte Constitucional ha resaltado que en las actuaciones administrativas relacionadas con el acceso a programas sociales del Estado, las autoridades tienen una obligación de orientación, que se deriva del derecho fundamental al debido proceso, la garantía de publicidad y el derecho de acceso a la información. Esta obligación exige a la administración, entre otras, brindar a los beneficiarios "la información concerniente a la existencia y los requisitos para acceder a programas sociales", así como las alternativas u opciones a su disposición. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, "la persona que no obtiene por parte de la administración información oportuna, pertinente, correcta y completa del procedimiento a seguir para hacerse acreedora de una prestación positiva del Estado, es colocada en una situación de desventaja no compatible con el marco constitucional".

100. Caso concreto. La Sala considera que el Gobierno Nacional vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo y, en particular, la garantía de publicidad de los núcleos familiares que se vincularon al PNIS. Esto, porque las pruebas que reposan en el expediente demuestran que durante las jornadas de socialización e inclusión en el programa, la DSCI, adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto del DAPRE, no entregó copia de los formularios individuales de vinculación. En particular, la Sala resalta que las accionantes refirieron la declaración del señor Emir Lucumí, campesino de la inspección de Barranquillita, quien relató la forma en que pudo tener acceso al contenido de los formularios:

"Fue de una manera fortuita, cuando se estaban suscribiendo los acuerdos en Miraflores, nos encontrábamos en el Polideportivo […] se estaban suscribiendo los acuerdos, los campesinos firmando los acuerdos y sucedió una ventisca que hizo que los formatos que estaban en la mesa, los formularios que estaban en las mesas se dispersaran por el suelo y algunas personas lograron recoger algunos de esos formularios y fueron los que más que posteriormente logramos sacarles copia y tenerlos para nosotros en caso de que se presentara algún incumplimiento de parte del gobierno tener una base con que reclamar de esa manera fue que logramos ese formato de esos acuerdos que suscribimos. Porque como dije anteriormente el Estado no nos dio copia (…) del formulario que nosotros firmamos. Fue de esa manera que logramos obtener esa copia. Porque sucedió algo fortuito que los formatos se dispersaron por el piso, y alguna persona lo recogió y después le sacamos copia

a ese documento que es con el cual en este momento tenemos como base para la tutela que pensamos presentar".

101. La ART no controvirtió este hecho. Por el contrario, en los informes de prueba en sede de revisión, la entidad señaló que no tenía constancia de que hubiera llevado a cabo una entrega masiva de copias de formularios de vinculación individual. Así mismo, el DAPRE, quien era la entidad que de conformidad con el artículo 1 del Decreto Ley 896 de 2017 estaba a cargo de la DSCI cuando el proceso de celebración de acuerdos de sustitución comenzó, tampoco controvirtió la afirmación de las accionantes en el trámite de tutela.

102. En criterio de la Sala, la falta de entrega de los formularios de vinculación a los beneficiaros del PNIS afectó la implementación del programa y constituyó una grave violación del derecho al debido proceso y, en particular, la garantía de publicidad. Lo primero –implementación del programa–, porque naturalmente, el conocimiento de los cultivadores, no cultivadores y recolectores de los compromisos que asumían al suscribir los formularios según su tipo de vinculación al PNIS, era una condición para su cumplimiento. Lo segundo –debido proceso– porque infringe la dimensión individual del principio de publicidad. Los campesinos de Miraflores tenían el derecho a conocer los formularios de vinculación, pues estos afectaban y definían su situación jurídica en el marco del PNIS. La falta de acceso a estos formularios, además, restringía severamente la posibilidad de que estos pudieran ejercer su derecho de contradicción y defensa en cualquier actuación administrativa relacionada con la implementación del programa y exigir el cumplimiento de los compromisos pactados al Gobierno Nacional.

103. Como indicó la Sala, la etapa de vinculación al PNIS ya finalizó. No obstante, esta Corporación considera que la vulneración al principio de publicidad y, en consecuencia, al debido proceso de las familias agenciadas permaneció en el tiempo, pues estas no han recibido copia de los documentos en relación con sus núcleos familiares, según su tipo de vinculación —cultivadores, agricultores no cultivadores y recolectores—. Por consiguiente, no tienen un documento que les informe con certeza las condiciones que deben cumplir y los compromisos correlativos del Gobierno Nacional. Por lo anterior, la Sala ordenará a la ART que, con la supervisión del Ministerio Público, coordine la entrega de las copias de los formularios de vinculación individual a cada familia del municipio de Miraflores que suscribió este tipo de instrumentos. La ART deberá asegurar en todo momento la protección del

derecho de habeas data de las personas firmantes de los formularios de vinculación individual, por lo que no podrá entregar copias de estos formularios a personas que no sean las titulares de la información incorporada en cada documento o sus causahabientes. Para cumplir esta orden, la ART podrá emplear medios digitales o electrónicos, con enfoque diferencial, según la situación de conectividad de las personas beneficiarias.

() La presunta vinculación “forzada” o no voluntaria al PNIS

a. (a) Posiciones de las partes y problema jurídico

104. Accionantes. Las accionantes sostienen que el Gobierno Nacional desconoció la regla de jerarquía en los medios de erradicación tanto en las fases de vinculación como de implementación del PNIS. En primer lugar, sostienen que los campesinos del municipio de Miraflores que se vincularon al PNIS lo hicieron bajo la amenaza de “la aplicación de la estrategia militar”. Esto, porque el Gobierno Nacional habría presentado el programa “bajo dos opciones: o se acogían al acuerdo o les erradicaban la coca de manera forzada con glifosato”. Asimismo, informó a las comunidades campesinas que tenían satélites topográficos para llevar a cabo fumigaciones con glifosato, sustancia que, según los agenciados, “afecta la salud”. Para sustentar sus afirmaciones, las accionantes presentan las declaraciones de campesinos que relatan los hechos, las cuales sintetiza la siguiente tabla:

Testimonios sobre el presunto desconocimiento de la regla de jerarquía

Declarante

Contenido de la declaración

Luisa Fernanda Cárdenas – Concejal de Miraflores, Guaviare

“Pues la verdad cuando fueron allá e hicieron las reuniones, hicieron una reunión en la inspección de Barranquillita, y otras en Miraflores, para mí no fue voluntario, ¿Por qué? Porque hubiera sido voluntario donde no hubieran hecho comentarios como que ‘Si firman o no firman igual les vamos a erradicar’ o también donde dicen ‘Que ya los tenemos ubicados por un satélite, que topografía no sé cuántas veces al mes, al día a la semana, y que ya están ubicados los lugares donde están los cultivos ilícitos. Entonces que la recomendación era que firmaran para que obtuvieran al menos algo de ayuda, porque igual si no lo hacían igual iban

a erradicarlos’”.

Representantes de la Vereda Caño Iris

“[S]e firmó [el PNIS] porque había [sic] persecución militar”

Representantes la Vereda La Milagrosa

“Nos acogimos al PNIS para evitar las fumigaciones con glifo [sic] que afecta la salud y la incómoda y arbitraria erradicación forzada”.

Señalaron que suscribieron formularios de vinculación “porque si no nos arrancaban forsada mente [sic] y nosotros pensábamos que quedaríamos desamparados”

Representantes Vereda Piñalito

“Nos afiliamos al programa [PNIS] porque el gobierno dijo que era voluntario el compromiso pero sino [sic] se acojia [sic] al programa nos erradicaban [sic] los cultivos ilícitos y quedaríamos sin nada”.

Representantes Vereda Puerto Santander

“Fuimos amenazados por el gobierno con la erradicación: y ahora no nos cumplió”

105. En segundo lugar, la Defensoría del Pueblo informó sobre presuntos conflictos entre la Fuerza Pública y las personas campesinas, y denuncias sobre aparentes vulneraciones a los derechos humanos e infracciones al DIH en el marco de las operaciones de erradicación forzosa. La Defensoría del Pueblo comunicó que líderes campesinos indicaron que en los territorios con más densidad de cultivos de uso ilícito de Guaviare “se estaba priorizando la erradicación forzosa, en lugar de dar observancia al carácter preferente del PNIS”. Así mismo, sostuvo que estos líderes informaron sobre la priorización de acciones militares, como la Operación Artemisa. En particular, informó a la Corte sobre “un total de [para el] año 2020 cinco (5) [quejas y solicitudes], discriminados así tres (3) quejas, dos (2) solicitudes, año 2021 una (1) queja, año 2022 una (1) solicitud una (1) asesoría, y para el año 2023 tenemos cero (0)”. De estas, registró una queja del 16 de mayo de 2021, en relación con el presunto incumplimiento del PNIS en la Vereda Caño Tigre Las Pavas–Miraflores; y una solicitud del 9

de noviembre de 2022 sobre el aparente desarrollo de procesos de erradicación de cultivos de uso ilícito en el mismo municipio. En la queja de mayo de 2021, representantes de la Junta de Acción Comunal de “Las Pavas” afirmaron que la Fuerza Pública había ingresado a sus predios sin su autorización para erradicar cultivos de uso ilícito, y que, si bien “aceptamos que es un cultivo ilícito, […] no tenemos otras opciones de mejorar la calidad de vida”.

106. Parte accionada. La ART y el Ministerio de Defensa aseguraron que el Gobierno Nacional no desconoció la regla de jerarquía durante las fases de vinculación e implementación del PNIS. De un lado, la ART aseguró que no ejerció ninguna presión a los núcleos familiares. Según la accionada, las autoridades del orden nacional y regional únicamente informaron a los núcleos familiares que, si la sustitución voluntaria fallaba, el Gobierno Nacional estaba facultado a acudir a estrategias de erradicación forzada. En particular, pusieron de presente que el AFP y la sección 4 del Acuerdo Colectivo de Sustitución prevén que: (i) cuando no hubiere acuerdo con la comunidad, el Gobierno erradicará los cultivos de uso ilícito, para lo cual priorizará la erradicación manual donde sea posible, con respeto a los derechos humanos y el medio ambiente; y (ii) el Gobierno Nacional no renuncia a los métodos que considere más efectivos en el proceso de erradicación, como la aspersión.

107. Por otro lado, el Ministerio de Defensa Nacional aseguró que las operaciones de erradicación cumplieron con los compromisos del Acuerdo de Paz y del PNIS. Sostuvo que cuando hay cultivadores que no manifiestan su decisión de sustituir o incumplen los compromisos del PNIS, procede con la erradicación de cultivos ilícitos y prioriza la erradicación manual cuando es posible, sin renunciar a los demás medios. Explicó que la ART “agota todas las etapas del programa e informa a la Fuerza Pública qué áreas deben ser excluidas y qué áreas son habilitadas para erradicación”. Añadió que la Directiva Ministerial 13 ordena que “las áreas con restricción, como las asociadas con el PNIS, sean excluidas de las labores de erradicación”, a partir de la información que –principalmente– la ART remite. Por otro lado, manifestó que el PECAT finalizó operaciones el 24 de septiembre de 2023, y que no ha llevado a cabo operaciones de aspersión aérea con glifosato en el país desde el 30 de septiembre de 2015. Por último, sostuvo que no encontró en sus archivos denuncias por presuntas vulneraciones a los derechos humanos en el marco de operaciones de erradicación.

108. Problema jurídico. La Sala de Revisión debe resolver el siguiente problema jurídico:

¿El Gobierno Nacional vulneró los derechos fundamentales a la especial protección de las personas campesinas, al debido proceso administrativo y el principio de voluntariedad en la vinculación al PNIS, en perjuicio de los cultivadores, no cultivadores y recolectores, al presuntamente haber desconocido la regla de jerarquía en los medios de erradicación prevista en el AFP y el Acuerdo Colectivo de Sustitución del municipio de Miraflores, Guaviare?

(b) Análisis de la Sala

109. La regla constitucional de jerarquía en los medios de erradicación. La Sala Séptima reitera y reafirma que, conforme a la jurisprudencia constitucional, del punto 4.1.3.2 del AFP se deriva un mandato o regla constitucional de jerarquía y secuencialidad de las estrategias de lucha contra los cultivos de uso ilícito. En virtud de este mandato:

109.1. La sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito debe ser priorizada sobre la erradicación forzada. La erradicación forzada sólo procede cuando la sustitución voluntaria fracase. Por lo tanto, el Estado debe "abstenerse de realizar operativos de erradicación forzada en territorios en los que existan acuerdos de sustitución individuales o colectivos y cuyo cumplimiento sea verificable".

109.2. En caso de que la sustitución voluntaria falle, el Estado deberá llevar a cabo la erradicación forzada de forma manual. Sólo en caso de que la erradicación manual fracase "podrá acudirse a la aspersión aérea con glifosato". Esto no contraría ni impide implementar políticas públicas que abandonan del todo la aspersión aérea con glifosato.

109.3. Los planes de erradicación forzada "no pueden estructurarse desde una perspectiva eminentemente policiva". Por el contrario, deben llevarse a cabo a partir de un enfoque de derechos humanos, ambiental y étnico. En este sentido, deben (i) salvaguardar los derechos fundamentales de las comunidades, lo que implica que deben contemplar soluciones que garanticen sus medios de subsistencia y "la seguridad alimentaria en la fase post erradicación", (ii) respetar el medio ambiente, (iii) garantizar el derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas, en aquellos casos en los que su implementación pueda causar una afectación directa, y (iv) atender el principio de proporcionalidad, evitando poner en

riesgo la vida, integridad y bienes de la población civil.

110. El Acuerdo Colectivo de Sustitución de Miraflores reprodujo la regla de jerarquía en los medios de erradicación. En efecto, la sección 4 “Obligaciones de las partes” dispone que:

“En los casos en los que no haya acuerdo con las comunidades, el Gobierno procederá a la erradicación de los cultivos de uso ilícito, priorizando la erradicación manual donde sea posible, teniendo en cuenta el respeto por derechos humanos, el medio ambiente, la salud y el buen vivir. El Gobierno, de no ser posible la sustitución, no renuncia a los instrumentos que crea más efectivos, incluyendo la aspersión, para garantizar la erradicación de los cultivos de uso ilícito.

El Gobierno Nacional podrá adelantar acciones de erradicación forzosa, en el marco de los programas de sustitución voluntaria, en los siguientes casos:

1. 1) Cuando los núcleos familiares de una comunidad que ha suscrito el acuerdo colectivo no se vinculen en el programa y se nieguen a sustituir voluntariamente los cultivos de uso ilícito

3. 3) Cuando se trate de cultivos de uso ilícito sin ‘dueño’, esto es, sin un responsable identificable de su establecimiento y sustitución voluntaria”.

111. Valoración de la Sala. La Sala Séptima considera que el Gobierno Nacional incumplió la regla de jerarquía en los medios de erradicación en las fases de vinculación e implementación del PNIS en el municipio de Miraflores.

112. La Sala advierte que la parte accionante y accionada presentan versiones diferentes sobre la forma en la que el Gobierno Nacional informó a los cultivadores, no cultivadores y recolectores sobre la regla de jerarquía durante la fase de vinculación. De un lado, las accionantes aseguran que el Gobierno Nacional no se limitó a socializar lo previsto en el AFP y el Acuerdo Colectivo de Sustitución. Por el contrario, (i) manifestó que con independencia de la vinculación, se llevarían a cabo operativos de erradicación forzada e (ii) instó a las comunidades a vincularse al programa so pena de que sus cultivos fueran erradicados por medio de aspersión con glifosato. La ART, por su parte, aseguró que de acuerdo con la información que reposa en su archivo, las autoridades únicamente se limitaron a informar a

las comunidades lo previsto en el AFP y el Acuerdo Colectivo de Sustitución, respecto de la eventual posibilidad de que el Gobierno Nacional llevara a cabo maniobras de erradicación.

113. La Sala Séptima considera que la simple socialización de la regla de jerarquía, en los términos en los que está prevista en el AFP y el Acuerdo Colectivo de Sustitución, no constituye una amenaza y tampoco desconoce el principio de voluntariedad en la vinculación al PNIS. Por el contrario, materializa el principio de publicidad y transparencia en los procesos de socialización. No obstante, la Sala encuentra que las pruebas que reposan en el expediente permiten concluir que esto no fue lo que ocurrió en el municipio de Miraflores. Los testimonios aportados por las accionantes, así como los informes de operaciones que el propio Ministerio de Defensa remitió a la Corte en el trámite de revisión, permiten concluir que el Gobierno Nacional desconoció la regla de jerarquía, tanto en la fase de vinculación y socialización del PNIS, como durante la implementación de sus componentes. Al respecto, la Sala advierte que:

113.1. Las accionantes aportaron cinco (5) declaraciones testimoniales de representantes de diferentes núcleos veredales del municipio de Miraflores, así como el testimonio de una concejal del municipio. Los declarantes aseguran, de forma uniforme, que el Gobierno Nacional no se limitó a socializar la regla de jerarquía. Por el contrario, el Gobierno Nacional (i) manifestó que con independencia de la vinculación, se llevarán a cabo operativos de erradicación forzada y (ii) señaló que tenía satélites topográficos para identificar los predios con cultivos de uso ilícito y llevar a cabo fumigaciones con glifosato. La Sala Séptima no encuentra ningún indicio que permita dudar de la veracidad de estas declaraciones, las cuales claramente son amenazantes y se fundan en un entendimiento policivo y militarista de los mecanismos de erradicación, que desconoce la regla de jerarquía.

113.2. En el escrito de respuesta al auto de pruebas del 12 de febrero de 2024, el Ministerio de Defensa Nacional aseguró que el Ejército no llevó a cabo operaciones de erradicación forzada con glifosato en Miraflores durante 2017 –año de suscripción del Acuerdo Colectivo de Sustitución–, y que solo hubo erradicación mediante “aspersión terrestre” de 2,6 hectáreas a cargo de la Policía Nacional en la misma anualidad. No obstante, aportó documentos que sugieren lo contrario, pues evidencian que la Fuerza Pública sí llevó a cabo operaciones de erradicación en Miraflores en vigencia del Acuerdo Colectivo de Sustitución, y que empleó aspersión terrestre incluso sin haber agotado operaciones de erradicación

manual. En concreto, la entidad remitió múltiples documentos operacionales de la Policía Nacional que dan cuenta de que –cuanto menos– entre el 15 de enero de 2017 y el 23 de junio de 2022, se llevaron a cabo operativos de erradicación forzada por aspersión terrestre. Estos documentos indican que la Dirección de Antinarcóticos "dará continuidad a las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante" la modalidad de aspersión terrestre, en especial, en la jurisdicción del municipio de Miraflores, Guaviare, a pesar de que en 2017 y 2020 no hubo registros de erradicación manual a cargo de la Policía Nacional, y en 2021 y 2022 las hectáreas objeto de erradicación con aspersión terrestre superaron a las que lo fueron mediante erradicación manual. Una aplicación coherente de la regla de jerarquía en los medios de erradicación sugeriría que la cantidad de hectáreas objeto de erradicación manual fuera por lo menos igual, o superior, a la de hectáreas objeto de erradicación mediante aspersión terrestre.

113.3. Por otro lado, el Ministerio de Defensa anexó dos documentos de la DSCI, en los que esa dependencia respondió que "actualmente no existen acuerdos dentro de la implementación del PNIS, que restrinjan el desarrollo de las operaciones de erradicación" –17 de octubre de 2022– y que está implementando el PNIS en varios municipios del país, dentro de los que no incluyó a Miraflores-Guaviare –27 de abril de 2023–. La ART no explicó –ni, por ende, limitó– el alcance de estas respuestas.

113.4. La Defensoría del Pueblo informó a la Corte que líderes campesinos indicaron que en los territorios con más densidad de cultivos de uso ilícito de Guaviare "se estaba priorizando la erradicación forzosa, en lugar de dar observancia al carácter preferente del PNIS". Así mismo, sostuvo que estos liderazgos informaron sobre la priorización de acciones militares, como la "Operación Artemisa". En particular, la entidad referenció una queja del 16 de mayo de 2021, en relación con el presunto incumplimiento del PNIS en la Vereda Caño Tigre Las Pavas–Miraflores; y una solicitud del 9 de noviembre de 2022 sobre el aparente desarrollo de procesos de erradicación de cultivos ilícitos en el mismo municipio.

114. Conclusión. En criterio de la Sala Séptima, estos medios de prueba valorados en su conjunto, permiten concluir razonablemente que tanto en la fase de vinculación y socialización, como en la implementación del PNIS en Miraflores, el Gobierno Nacional no observó la regla de jerarquía y secuencialidad en los medios de erradicación. Este incumplimiento vulneró los derechos fundamentales de los cultivadores, no cultivadores y

recolectores al debido proceso y confianza legítima.

115. Por lo anterior, la Sala ordenará al Gobierno Nacional respetar la regla de jerarquía y secuencialidad del mecanismo de erradicación, conforme a la parte motiva de esta providencia. Asimismo, ordenará suspender los operativos de erradicación en el municipio de Miraflores, en aquellos territorios donde no se haya agotado previamente la sustitución voluntaria, de conformidad con el Decreto 896 de 2017 del PNIS y el Acuerdo Final de Paz. Además, ordenará a la Fuerza Pública que antes de llevar a cabo operaciones de erradicación forzada, consulte a la DSCI de la ART si los territorios donde tendrán lugar es una zona excluida en virtud del Acuerdo Colectivo de Sustitución de Miraflores. La Procuraduría y la Defensoría deberán supervisar el cumplimiento de estas obligaciones.

4.2.2. Fase de implementación del PNIS

116. El punto 4.1 del AFP y el Acuerdo Colectivo de Sustitución disponen que el Gobierno Nacional debe, en concertación con las comunidades, diseñar e implementar un Plan de Atención Inmediata (PAI) para (i) los cultivadores y no cultivadores y (ii) los recolectores que se vincularan al PNIS y cumplieron con los compromisos de sustitución y no resiembra. Los componentes del PAI para cada uno de estos grupos son los siguientes:

116.1. Cultivadores y no cultivadores. El PAI para los cultivadores tiene principalmente cuatro componentes: (i) Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI), (ii) proyectos de seguridad alimentaria y auto sostenimiento, (iii) proyectos de ciclo corto e ingreso rápido, (iv) proyectos productivos con visión de largo plazo y (v) asistencia técnica integral. El Acuerdo Colectivo de Sustitución facultó al Gobierno Nacional para que, conforme al punto 4.1.3.3 del AFP, entregara los componentes del PAI a las familias agricultoras no cultivadoras en condición de pobreza, siempre que estas apoyaran el levantamiento de los cultivos de uso ilícito, la preparación de tierras para las siembras legales, los trabajos de interés comunitario y otras actividades para la ejecución del PNIS y del PISDA.

116.2. Recolectores. El PAI para los recolectores tiene dos componentes: (i) Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI) y (ii) opciones de empleo temporal.

117. Las agentes oficiosas argumentan que el Gobierno Nacional incumplió cada uno de los componentes del PAI de cultivadores y no cultivadores, de un lado, y recolectores, de otro. A

continuación, la Sala examina cada uno de estos presuntos incumplimientos de forma independiente.

i. (i) Presuntos incumplimientos de los compromisos del PAI para los cultivadores y no cultivadores

a. (a) Componente 1: Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI)

* Posiciones de las partes y problema jurídico

118. Posiciones de las partes. Las agentes oficiosas argumentan que conforme al AFP y al Acuerdo Colectivo de Sustitución, el Gobierno Nacional se comprometió a entregar a cada uno de los núcleos familiares de cultivadores y no cultivadores desembolsos de $2.000.000 bimestrales durante el primer año de implementación del PNIS. Lo anterior, por concepto de Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI). Sin embargo, sostienen que a pesar de que los núcleos familiares erradicaron voluntariamente los cultivos de uso ilícito y no resembraron, el Gobierno Nacional no ha llevado a cabo los desembolsos de forma completa y oportuna. De acuerdo con las agentes oficiosas, las demoras en el pago de este concepto (i) han causado un desajuste sobre la hoja de ruta que inicialmente se había pactado e (ii) implicaron que los desembolsos "se convertían en dinero de bolsillo" lo que obstaculizó la "transición hacia la economía legal que disponía el acuerdo".

119. La ART, por su parte, argumenta que existen 708 núcleos familiares de cultivadores y no cultivadores de Miraflores que se vincularon al PNIS. En respuesta al auto de pruebas en sede de revisión, la accionada envió a la Corte un documento en Excel denominado "INFORMACIÓN SISTEMAS" que contiene (i) las fechas de entrega y (ii) el monto total de los desembolsos que los núcleos familiares han recibido por concepto de AAI. Según la accionada, esta información evidencia que 684 núcleos familiares han recibido la totalidad de los desembolsos, lo que equivale al 96,6% de cumplimiento del componente.

120. Problema jurídico. La Sala debe resolver el siguiente problema jurídico:

¿El Gobierno Nacional vulneró los derechos fundamentales de los 708 núcleos familiares de cultivadores y no cultivadores del municipio de Miraflores vinculados al PNIS, al presuntamente no haber entregado de forma oportuna y completa los desembolsos por

concepto de AAI pactados en el Acuerdo Colectivo de Sustitución?

– Análisis de la Sala

121. La Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI). El punto 4.1.3.6 (a) del AFP, dispone que la AAI es uno de los componentes esenciales del PAI, el cual consiste en "la entrega directa de mercados, o de su equivalente en bonos o cualquier otro sistema que se establezca de acuerdo con las particularidades del territorio, hasta por 1 año, de acuerdo con el tamaño de cada núcleo familiar, las características propias y las necesidades de cada población y región". La sección 3.2 del Acuerdo Colectivo de Sustitución de Miraflores desarrolló este componente y especificó las condiciones en las que el Gobierno Nacional entregaría la AAI a los núcleos familiares de cultivadores de Miraflores. En particular, dispone que el Gobierno Nacional se obligó a: "[r]ealizar la entrega de la Asistencia Alimentaria Inmediata para desarrollar actividades de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, preparación de tierras para siembras legales o trabajos de interés comunitario, hasta por 12 meses, por valor de $1.000.000 mensuales, el cual se entregará a cada núcleo familiar de manera bimestral por valor de $2.000.000".

122. En respuesta al auto de pruebas del 15 de mayo de 2023, la ART informó a la Corte que el compromiso consistía en: "la entrega de una remuneración económica para apoyar las actividades de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, adecuación y preparación de tierras para siembras legales y trabajos de interés comunitario". Lo anterior, mediante "desembolsos que se efectúan de manera bimestral por valor de dos millones de pesos ($2.000.000) hasta completar un valor total de doce millones de pesos ($12.000.000) por familia".

123. Valoración del cumplimiento del componente. La Sala encuentra que las pruebas que reposan en el expediente demuestran que el Gobierno Nacional incumplió de forma grave y manifiesta con el componente de AAI. Esto es así, por dos razones:

124. Primero. El Acuerdo Colectivo de Sustitución disponía que los desembolsos por AAI debían entregarse durante el primer año de ejecución del programa, esto es, 2017-2018. No obstante, la información remitida por la ART evidencia que, a la fecha, más de 6 años después del inicio de la implementación del programa, y pese a que los núcleos familiares sustituyeron y no resembraron, el Gobierno Nacional no ha entregado de forma completa los

desembolsos correspondientes a este componente. En particular, la Sala advierte que: (i) al 84% se les han entregado desembolsos por $12.000.000, (ii) al 10% se les han entregado $10.000.000, (iii) al 3% se les entregaron $8.000.000, (iv) al 2% se les entregó únicamente $2.000.000 y (v) a 1 núcleo familiar tan sólo se le han entregado $4.000.000.

Asistencia Alimentaria Inmediata

Monto

Cantidad de núcleos familiares a los que se les entregó el monto

Porcentaje

2 Millones

11

2%

4 Millones

1

0,1%

6 Millones

6

1%

8 Millones

21

3%

10 Millones

73

10%

12 Millones

592

84%

125. Segundo. El Gobierno Nacional entregó de forma tardía los desembolsos por concepto de AAI. El Acuerdo Colectivo de Sustitución preveía que los desembolsos debían hacerse cada 2 meses, lo que implicaba que entre la fecha del primer y último desembolso, debía transcurrir apenas 1 año. La Sala evidencia que el Gobierno Nacional incumplió con esta hoja de ruta respecto de todas las familias que han recibido desembolsos por AAI, incluso aquellas que a la fecha ya recibieron la totalidad de los desembolsos (12.000.000). Las siguientes tablas evidencian el tiempo que trascurrió entre el primer y último desembolso por concepto de AAI en los grupos de familias que recibieron entre 3 y 6 desembolsos. Como puede verse, en la mayoría de los casos (97%), el Gobierno Nacional incurrió en retrasos de entre 30 y 1691 días en la hoja de ruta originalmente pactada:

Familias que recibieron 6 desembolsos correspondientes a un total de $12.000.000

Tiempo previsto: 12 meses = 360 días

No. Familias

Días trascurridos entre el primer y último desembolso

390 (retraso: 30 días)

3

623 (retraso: 263 días)

2

726 (retraso: 366 días)

1

992 (retraso: 632 días)

1

1197 (retraso: 837 días)

1

1295 (retraso: 935 días)

1

1480 (retraso: 1120 días)

Familias que recibieron 5 desembolsos correspondientes a un total de $10.000.000

Tiempo previsto: 10 meses = 300 días

No. Familias

Días desde primer desembolso

5

294

390 (retraso: 90 días)

3

515 (retraso: 215 días)

9

1480 (retraso: 1180 días)

Familias que recibieron 4 desembolsos correspondientes a un total de $8.000.000

Tiempo previsto: 8 meses = 240 días

No. Familias

Días desde primer desembolso

7

216

2

294 (retraso: 54 días)

9

390 (retraso: 150 días)

1

515 (retraso: 275 días)

1

956 (retraso: 716 días)

1931 (retraso: 1691 días)

Familias que recibieron 3 desembolsos correspondientes a un total de $6.000.000

Tiempo previsto: 6 meses = 180 días

No. Familias

Días desde primer desembolso

1

176

1

243 (retraso: 63 días)

2

294 (retraso: 114 días)

2

390 (retraso: 210 días)

126. Conclusión. En síntesis, la Sala concluye que el Gobierno Nacional incumplió el componente de AAI porque (i) a la fecha, más de 6 años después del inicio de la implementación del programa, y pese a que los núcleos familiares sustituyeron y no resembraron, el Gobierno Nacional no ha entregado de forma completa los desembolsos correspondientes a este componente; y (ii) entregó los desembolsos de forma tardía, sin consideración a la hoja de ruta originalmente pactada.

(b) Componente 2: Proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria

– Posiciones de las partes y problema jurídico

127. Posiciones de las partes. Las agentes oficiosas argumentan que el Gobierno Nacional incumplió con la sección 3.2 del Acuerdo Colectivo, el cual dispuso que el Gobierno Nacional entregaría a cada núcleo familiar insumos agropecuarios y animales hasta por un monto de 1.800.000, para el desarrollo de proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria. Esto, porque (i) descontó un porcentaje del monto que correspondía a cada núcleo familiar para pagar las comisiones a los contratistas que llevaron a cabo la entrega de los insumos y animales, (ii) no cumplió con el plazo establecido para la entrega de los insumos y animales, (iii) algunos animales llegaron enfermos o, incluso, muertos; (iv) se presentaron sobrecostos

en los insumos y (v) obligó a los núcleos familiares a recorrer largas distancias para recibirlos.

128. La ART, por su parte, sostuvo que "[s]egún información suministrada por las áreas de planeación y de sistemas de la DSCI, se reportan 632 familias a las cuales se les hizo entrega de la inversión para el proyecto de auto sostenimiento y seguridad alimentaria". Aseguró que "los montos que están destinados para la atención de las familias se entregan de manera completa, libres de impuestos y de costos de intermediación. El Estado asume los costos que conllevan la contratación del operador para la atención de las familias". Asimismo, señaló que el operador contratado por el Estado (UNDOC): (i) entregó los insumos y animales en los términos que fueron acordados con los beneficiarios, (ii) "constató que los elementos definidos y entregados eran de buena calidad" y (iii) en los casos que por transporte hubo deterioro de los insumos, "el operador reconoció y subsanó la situación con cada familia". Según la ART, esto demuestra que "si se presentaron problemas en los insumos de manera posterior, esto se ocasionó por la negligencia y/o falta de cuidado de los beneficiarios, sin que en el presente momento se pueda determinar de manera concreta los casos en los que sucedió tal situación". Para probar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con este componente, la entidad remitió 632 actas de entrega de los insumos, suscritas a satisfacción por los beneficiarios.

129. Problema jurídico. La Sala deberá resolver el siguiente problema jurídico:

¿El Gobierno Nacional vulneró los derechos fundamentales de los 708 núcleos familiares de cultivadores y no cultivadores del municipio de Miraflores, Guaviare, al no cumplir con la entrega de los insumos agropecuarios y animales para el desarrollo de proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria, en los términos que fueron acordadas en el Acuerdo Colectivo de Sustitución?

– Análisis de la Sala

130. Los proyectos de seguridad alimentaria y auto sostenimiento. El punto 4.1.3.6 (a) del AFP, desarrollado por el artículo 8º del Decreto 896 de 2017, dispone que como parte del PAI, se establecerán "huertas caseras y entregar[án] especies menores con su debido acompañamiento técnico, provisión de insumos y alimento para los animales, de acuerdo con la preferencia de cada núcleo familiar". En concordancia, la sección 3.2 del Acuerdo Colectivo

de Sustitución de Miraflores previó que en el primer año de implementación, el Gobierno Nacional se comprometió a: “[i]nvertir por núcleo familiar para el proyecto de auto sostenimiento y seguridad alimentaria la suma de $1.800.000, por una sola vez”. La ART explicó a la Sala que este compromiso se materializó por medio de la “entrega de insumos en especie para cada familia con un valor de inversión de hasta un millón ochocientos mil pesos ($1.800.000)” orientados a “generar las condiciones y disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa”.

131. Valoración del cumplimiento del componente. La Sala encuentra que las pruebas recaudadas en sede de revisión demuestran que el Gobierno Nacional incumplió con los compromisos relacionados con los proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria pactados en el Acuerdo Colectivo de Sustitución. Lo anterior, por dos razones.

132. Primero. El Gobierno Nacional no ha entregado insumos para el desarrollo de proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria a todos los núcleos familiares vinculados al PNIS. En efecto, de acuerdo con la información remitida por la ART, de los 708 núcleos familiares de cultivadores y no cultivadores vinculados al programa: (i) 632 han recibido algún tipo de insumo y (ii) 76 no han recibido ningún tipo de insumo. De estos 76 últimos, 38 se encuentran “retirados” y los otros 38 en estado “activo”.

133. Segundo. Los insumos y animales no fueron entregados de forma oportuna. La Sala resalta que conforme a la sección 3.2 del Acuerdo Colectivo de Sustitución, los insumos y animales para el desarrollo de proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria debían entregarse durante el primer año de ejecución del programa (2017 a 2018). No obstante, la Sala encuentra que el Gobierno Nacional no entregó insumos durante el primer año de ejecución del programa a ningún núcleo familiar. De acuerdo con las fechas de entrega remitidas por la ART en respuesta al auto de pruebas del 15 de mayo de 2023, mediante el archivo de Excel denominado “INFORMACIÓN SISTEMAS”, la Sala pudo constatar que las entregas de los insumos se llevaron a cabo entre agosto y diciembre de 2020. Esto es, más de 2 años después de lo presupuestado conforme a la hoja de ruta originalmente pactada.

134. Ahora bien, la Sala advierte que las accionantes alegan que además de los retrasos en el inicio de la ejecución de este componente, los insumos que fueron entregados eran de mala calidad y los núcleos familiares tuvieron que recorrer largas distancias para recibirlos. Asimismo, sostienen que el Gobierno Nacional llevó a cabo la entrega de insumos mediante un operador (UNODC), cuya comisión era descontada del monto de inversión que correspondía a cada campesino. En relación con estas alegaciones, la Sala observa lo siguiente:

135. (i) Comisión del operador. El Gobierno Nacional llevó a cabo la entrega de los insumos a través de un intermediario: la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). En criterio de la Sala, esto no constituye un incumplimiento del Acuerdo Colectivo de Sustitución, porque (a) en el Acuerdo Colectivo de Sustitución, el Gobierno Nacional no se comprometió a entregar directamente los insumos, (b) este enfoque de colaboración y delegación permite al Gobierno Nacional aprovechar la experiencia y recursos de organizaciones como la UNODC para llevar a cabo las labores de manera más eficiente y efectiva y (c) no existe prueba en el expediente que demuestre, si quiera prima facie, que la comisión del contratista era descontada del monto de inversión que correspondía a cada núcleo familiar. Por el contrario, la ART aseguró que es el Estado quien "asume los costos que conllevan la contratación del operador para la atención de las familias", lo cual no fue controvertido por las agentes oficiosas en sede de revisión.

136. (ii) Lugar de entrega. El Acuerdo Colectivo de Sustitución no establece el lugar específico en el que los insumos para el desarrollo de proyectos de seguridad alimentaria debían ser entregados (cabecera municipal, inspección de policía de la vereda más cercana o inmediaciones del lote de los beneficiarios). Sin embargo, la Sala considera que el lugar en el que los insumos fueran entregados debía fijarse conforme al principio "enfoque diferencial de acuerdo a las condiciones de cada territorio" y las consideraciones adicionales del Acuerdo Colectivo de Sustitución, los cuales son principios transversales del PNIS. Al respecto, el punto 4.1 del AFP dispone que:

"Enfoque diferencial de acuerdo a las condiciones de cada territorio: el PNIS que se implemente debe tener un enfoque territorial y de género en los términos definidos en la RRI (Punto 1), es decir, que debe reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades

rurales, en especial de las comunidades indígenas y afrodescendientes, y de las mujeres en estas comunidades y territorios, y garantizar la sostenibilidad socioambiental. El carácter participativo del PNIS permitirá elaborar diseños en consonancia con la especificidad y la naturaleza socioeconómica del problema tal y como se presenta en las diferentes regiones del territorio nacional".

137. El Acuerdo Colectivo de Sustitución señala que el PNIS debe ejecutarse conforme al principio de enfoque territorial. En concreto, la Sala resalta que las "consideraciones adicionales" cuarta y quinta del Acuerdo Colectivo de Sustitución disponen que:

"4. La comunidad del municipio se encuentra afectada por las deficiencias en la conectividad, por lo que le solicita al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente y la CDA, el inicio de un proceso de concertación para la construcción de la vía que comunique a Miraflores con Calamar. Se propone darle solución al problema de conectividad a través de vías ecológicas, con compromisos de parte de la comunidad y el gobierno nacional, teniendo en cuenta que la vía se aperturó hace 32 años".

5. "Dada[s] las condiciones de aislamiento y zona apartada, la comunidad solicita el tratamiento especial a la estructuración de los proyectos productivos, en el sentido en que se deben formular un solo proyecto para los dos años, aunque implique la implementación por etapas, y que generan cadena de valor".

138. Por lo anterior, la Sala considera que el principio de enfoque territorial permea toda la implementación del PNIS y, en el caso del municipio de Miraflores, implicaba, entre otras, que al ejecutar cada uno de sus componentes las autoridades debían tener en cuenta las particularidades geográficas del territorio, y la situación de vulnerabilidad económica y social en la que se encontraban los beneficiarios. En particular, en la ejecución de los componentes del PNIS debía tenerse en cuenta que (i) la población del municipio está ubicada, principalmente, en zonas rurales dispersas (no en la cabecera municipal), (ii) las vías de comunicación entre las diferentes veredas son precarias y (iii) el transporte –terrestre, fluvial y aéreo– para dirigirse a la cabecera municipal, así como a la cualquiera de las inspecciones, es costoso.

139. La Sala considera que las pruebas que reposan en el expediente evidencian que el Gobierno Nacional no respetó el principio de enfoque territorial en la entrega de los insumos

para los proyectos de seguridad alimentaria y auto sostenimiento. Al respecto, la Sala resalta que:

139.1. La ART no demostró que las autoridades encargadas de la entrega hubieren (i) concertado con las comunidades los lugares de entrega de los insumos y (ii) garantizado que la entrega se hiciera en lugares cercanos a los lotes, para evitar que los beneficiarios tuvieran que recorrer largas distancias e incurrir en altos costos para poder recibir los insumos. Por el contrario, la ART se limitó a adjuntar las actas de entrega, las cuales únicamente dan cuenta de que la entrega se hizo en el municipio de Miraflores. Sin embargo, la Sala constata que habida cuenta de que el municipio se encuentra en una ZRF, incluso adentro del municipio de Miraflores existen dificultades de conectividad y transporte entre sus núcleos veredales.

139.2. Las accionantes adjuntaron múltiples declaraciones escritas de beneficiarios del programa que aseguran que tuvieron que recorrer largas distancias para recibir los insumos, lo que implicó altos costos de transporte, y riesgos para los animales. La siguiente tabla sintetiza algunas de estas declaraciones:

Declaraciones

Representantes de la vereda “Bocas de cumbre”

“La entrega no se realizó en la vereda se necesitó (sic) desplazarnos a las

inspección ‘buelta [sic] del alivio’ y los gastos fueron asumidos por los de la vereda”.

Representante de la vereda “Buenos aires”

“Proyecto a corto plazo viable – el arroz skamo (sic), pollo d (sic) engorde, Gallinas ponedoras, marranos, ají, ya que se realiza menos d (sic) un año y activa la economia (sic). Pero esto debe estar acondicionado, con una buena vía”.

Representante de la vereda “Alto Caño”

“mas (sic) estos problemas nos hace el cerra de la via (sic) miraflores – Calamar. Nos obliga a un desplazamiento lejano”.

140. En criterio de la Sala, estas declaraciones no demuestran que en todos los casos la entrega de los insumos se hubiere llevado a cabo en lugares alejados y hubiese implicado sobrecostos para los beneficiarios. Sin embargo, sí evidencian razonablemente que por lo menos en algunos casos esto sí ocurrió, lo que naturalmente afectó el desarrollo de los proyectos de seguridad alimentaria y auto sostenimiento.

141. (iii) Calidad de los insumos. En respuesta al auto de pruebas del 5 de octubre de 2023, la ART aportó las 632 actas de entrega de los insumos, las cuales fueron recibidas a satisfacción por los beneficiarios. La Sala advierte que ninguna de estas actas tiene una anotación que indique que los insumos (tales como semillas y árboles frutales) o animales eran de mala calidad. Además, la entidad accionada aseguró que el operador (UNODC), (a) entregó los insumos y animales en los términos que fueron acordados con los beneficiarios, (b) "constató que los elementos definidos y entregados eran de buena calidad" y (c) en los casos que por transporte hubo deterioro de los insumos, "el operador reconoció y subsanó la situación con cada familia". En criterio de la Sala, estas pruebas permiten inferir que la presunta mala calidad de los insumos no constituyó una situación generalizada.

142. Con todo, la Sala advierte que los accionantes aportaron declaraciones de algunos cultivadores que denunciaron la mala calidad de los insumos, los cuales se sintetizan en la siguiente tabla:

Declaraciones

Representante de la Vereda "Caño Guarumo"

"la seguridad alimentaria fue un fracaso los marranos fueron muertos en la primera semana porque venían (sic) enfermos las gallinas enfermas y muy casas"

Representante de la vereda "Puerto Nare"

"seguridad alimentaria se realicaron (sic) en pollos, cerdos en el cual algunos cerdos vinieron con epidemia […]".

Representante de la vereda "Piñalito"

"la seguridad alimentaria no tuvo éxito en algunos aspectos porque entregaron algunos

animales enfermos”.

Representante de la vereda “Alto Caño”

“en el programa alimentario llegaron las cosas muy caras ubo (sic) debolucion (sic) por mal estado”.

Representante de la vereda “Puerto Lágrimas”

“en el proyecto de seguridad (ininteligible) trajeron unos cerdos apestados y demasiado costosos” […] “entregar (sic) esos cerdos y pollos apestados”.

Representante de la vereda “vuelta del alivio”

“el alto costo de los cerdos y también venían enfermas asimismo las avícolas y el alto costo de consentrados (sic) y materiales e insumos y malas calidades”.

143. Asimismo, la Defensoría del Pueblo informó que en el año 2020 –año en el que este componente se ejecutó– recibió quejas por parte de comunidades campesinas de Miraflores, las cuales denunciaban que los insumos “no eran idóneos para el desarrollo de proyectos productivos”. En criterio de la Sala, estas pruebas permiten concluir, por lo menos prima facie, que algunos de los insumos que fueron entregados no tenían la calidad requerida, lo que comprometió la efectividad de los proyectos de seguridad alimentaria y auto sostenimiento. Con todo, la Sala observa que de acuerdo con la Defensoría del Pueblo, las quejas de los campesinos fueron remitidas a la Contraloría General de la República. La Sala considera que es a esta a esta entidad, a la Procuraduría General de la Nación, y a las instancias de verificación y seguimiento, a quienes les corresponde adelantar las investigaciones administrativas y fiscales correspondientes para corroborar estos hechos. Por esta razón, la Sala (i) ordenará remitir copia del presente expediente para lo de su competencia y (ii) como medida preventiva de protección, ordenará que, en lo sucesivo, el Gobierno Nacional garantice que los insumos que sean entregados a los núcleos familiares para el desarrollo de los proyectos productivos de seguridad alimentaria y auto sostenimiento sean idóneos.

144. Conclusión. En síntesis, la Sala concluye que el Gobierno Nacional incumplió con los compromisos relacionados con los proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria

estipulados en el Acuerdo Colectivo de Sustitución. Esto, por cuatro razones. Primero, a la fecha, más de 6 años después del inicio en la implementación, el Gobierno Nacional no ha entregado insumos para el desarrollo de proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria a todos los núcleos familiares. Segundo. Este componente no se ejecutó conforme a la hoja de ruta, pues los insumos fueron entregados en el año 2020, esto es, más de dos años después del término originalmente presupuestado. Tercero, fueron entregados en zonas alejadas de los lotes en los que se encontraban ubicados los beneficiarios, lo que supuso altos sobrecostos para los núcleos familiares. Cuarto, en algunos casos, los insumos agropecuarios y animales eran de mala calidad.

(c) Componente 3: proyectos de ciclo corto e ingreso rápido

– Posiciones de las partes y problema jurídico

145. Posiciones de las partes. Las agentes oficiosas argumentan que el Gobierno Nacional incumplió los compromisos relacionados con el desarrollo de los proyectos productivos de ciclo corto e ingreso rápido. Esto, porque no ha entregado a los núcleos familiares de cultivadores y no cultivadores la totalidad de los montos de inversión pactados en el Acuerdo Colectivo de Sustitución, los cuales debían ascender a $9.000.000. La ART, por su parte, sostiene que a corte de febrero de 2024 ha entregado los montos de inversión para proyectos de ciclo corto e ingreso rápido a 638 núcleos familiares.

146. Problema jurídico. La Sala deberá resolver el siguiente problema jurídico:

¿El Gobierno Nacional vulneró los derechos fundamentales de los núcleos familiares de cultivadoras y cultivadores del municipio de Miraflores, Guaviare, al presuntamente no haber entregado de forma completa y oportuna los montos de inversión para la ejecución de los proyectos de ciclo corto e ingreso rápido?

– Análisis de la Sala

147. Los proyectos de ciclo corto e ingreso rápido. El punto 4.1.3.6. del AFP dispone que uno de los componentes esenciales del PAI son los “proyectos de generación de ingresos rápidos”, tales como cultivos de ciclo corto, piscicultura, avicultura, entre otros, con su debido acompañamiento técnico, dirigidos a suplir necesidades inmediatas de los núcleos

familiares y sustituir de manera oportuna y suficiente los ingresos antes derivados de los cultivos de uso ilícito, de acuerdo con la preferencia de cada núcleo familiar y las condiciones y potencialidades de la zona". La sección 3.2 del Acuerdo Colectivo de Miraflores desarrolla este componente. En particular, dispone que durante el primer año de implementación, el Gobierno Nacional se comprometió a: "[i]nvertir por núcleo familiar para el proyecto de ciclo corto e ingreso rápido la suma de $9.000.000 por una sola vez". En respuesta al auto de pruebas del 15 de mayo de 2023, la ART explicó que "la intervención de proyectos productivos busca el fortalecimiento de una base económica local y regional en el corto, mediano y largo plazo, que ofrezca fuentes estables y sostenibles de ingresos a través de la implementación de alternativas agrícolas, pecuarias, forestales, de transformación y/o de servicios, identificadas a partir del análisis de las condiciones agroecológicas del territorio, las potencialidades y competitividad del mismo frente a las dinámicas de los mercados, así como de las características de la población". Asimismo, precisó que este componente se materializó mediante una "entrega de insumos en especie para cada familia con un valor de inversión de hasta nueve millones de pesos ($9.000.000)".

148. Valoración del cumplimiento del componente. La Sala de Revisión considera que las pruebas que obran en el expediente demuestran que el Gobierno Nacional incumplió con el compromiso relacionado con la entrega de insumos para el desarrollo de proyectos productivos de ingreso rápido o ciclo corto. Esto es así, por dos razones.

149. Primero. La implementación de este componente inició 3 años después de lo previsto en el Acuerdo Colectivo de Sustitución. Como se expuso, el Acuerdo Colectivo de Sustitución dispuso que la entrega de insumos para los proyectos de ciclo corto debía hacerse durante el primer año de ejecución, esto es, entre los años 2017-2018. Sin embargo, en respuesta al auto de pruebas de 15 de mayo de 2023, la ART afirmó que la ejecución de este componente inició entre los años 2021-2022.

150. Segundo. El Gobierno Nacional no ha entregado la totalidad de los insumos para el desarrollo de proyectos productos a ninguno de los núcleos familiares de cultivadores. Por el contrario, el documento en Excel "INFORMACIÓN SISTEMAS" remitido por la ART evidencia que (i) sólo 638, esto es, el 90,1% de los beneficiarios, han recibido algún insumo por concepto de este componente y (ii) en cualquier caso, ningún núcleo familiar ha recibido los insumos en especie por valor de $9.000.000.

(d) Componente 4: proyectos productivos con visión a largo plazo

– Posiciones de las partes y problema jurídico

151. Posiciones de las partes. Las agentes oficiosas argumentan que el Gobierno Nacional no ha cumplido los compromisos relacionados con el desarrollo de proyectos productivos con visión a largo plazo. Esto, porque no ha entregado los montos de inversión pactados en el Acuerdo Colectivo de Sustitución y "ni siquiera ha proyectado su entrega". La ART, por su parte, reconoció que de acuerdo con la "información suministrada por el área de Sistemas de la DSCI, no se encontraron datos de proyectos de ciclo largo para Miraflores – Guaviare". No obstante, aseguró que "el actual Gobierno destinó los recursos necesarios para dar cumplimiento al 100% de las obligaciones pendientes de cumplimiento por parte del Programa con sus beneficiarios. Por lo que se están surtiendo los trámites administrativos, logísticos y operativos para efectuar la contratación de un nuevo operador que culmine con los componentes del Programa que se encuentran pendientes de ejecución".

152. Problema jurídico. La Sala deberá resolver el siguiente problema jurídico:

¿El Gobierno Nacional vulneró los derechos fundamentales de los núcleos familiares de cultivadores vinculados al PNIS en el municipio de Miraflores, Guaviare, al presuntamente no haber cumplido con los compromisos relacionados con el proyecto productivo con visión a largo plazo?

– Análisis de la Sala

153. El punto 4.1.3.6. del AFP dispone que "se estructurarán con los cultivadores y las cultivadoras y con los pequeños productores y productoras del territorio proyectos productivos con visión de largo plazo en el marco del proceso de la Reforma Rural Integral –RRI, que aseguren a las familias mejores ingresos y condiciones de vida digna". La sección 3.2 del Acuerdo Colectivo de Sustitución de Miraflores desarrolló este componente. Al respecto, dispone que el Gobierno Nacional se obliga a "[i]nvertir por núcleo familiar [de cultivadores y cultivadoras] para el proyecto productivo con visión de largo plazo y sufragar mano de obra, la suma de $10.000.000 por una sola vez".

(e) Componente 5: Asistencia Técnica Integral

– Posiciones de las partes y problema jurídico

155. Posiciones de las partes. Las agentes oficiosas sostuvieron que “la Asistencia Técnica no fue ejecutada en los términos establecidos ni en el AFP, ni en los Acuerdos firmados”. A dichos efectos, aportaron declaraciones escritas suscritas por representantes de los núcleos veredales que describen la forma en que el Gobierno Nacional ha ejecutado este componente. De acuerdo con estas declaraciones, se llevaron a cabo visitas por parte de profesionales que (i) les imponían los proyectos productivos que debían llevar a cabo, (ii) se limitaban a diligenciar formatos y suscripción de planillas y (iii) prestaban asesoría sobre abonos y otros asuntos que no estaban relacionados con sus proyectos productivos.

156. En respuesta a la acción de tutela, la ART indicó que la actual administración de la DSCI “no cuenta con soportes detallados respecto a la atención en el componente de asistencia técnica integral para familias cultivadoras y no cultivadoras”. No obstante, informó que la entidad está realizando “un diagnóstico detallado para conocer la atención brindada en cuanto a este componente” y, por ende, requirió la información al operador UNODC. Luego, en respuesta al auto de pruebas del 12 de febrero de 2024, la accionada remitió un archivo de Excel denominado “Anexo_Tutela” en el que, según afirmó, se adjunta la información “completa y detallada respecto a las 942 familias que se inscribieron de manera libre y voluntaria en el PNIS y la [asistencia técnica] que han recibido dentro del Programa”.

157. Problema jurídico. La Sala deberá resolver el siguiente problema jurídico:

¿El Gobierno Nacional vulneró los derechos fundamentales de los núcleos familiares de cultivadores vinculados al PNIS en el municipio de Miraflores, Guaviare, al presuntamente no haber llevado a cabo la Asistencia Técnica Integral conforme a los principios previstos en el AFP y los compromisos que quedaron consignados en el Acuerdo Colectivo de Sustitución de Miraflores?

– Análisis de la Sala

158. La Asistencia Técnica Integral en el AFP y el Acuerdo Colectivo de Sustitución. El punto 4.1.3.6 del AFP dispone que “se garantizará la prestación del servicio de Asistencia Técnica Integral, durante todo el proceso aplicando los criterios de asistencia técnica integral contenidos en los planes nacionales de la Reforma Rural Integral –RRI”. El inciso 2 de la Nota

2 de la sección 3.2 del Acuerdo Colectivo de Sustitución de Miraflores prevé los compromisos del Gobierno Nacional para implementar la Asistencia Técnica Integral en el municipio. Al respecto, dispone que el Gobierno Nacional se “compromete a implementar programas de asistencia técnica integral que garanticen el acompañamiento permanente a los núcleos familiares que se acojan al acuerdo en temas relacionados con: establecimiento, mantenimiento, cosecha, poscosecha, comercialización y fortalecimiento, organización, entre otros, por un periodo de 24 meses”.

159. De otro lado, el Acuerdo Colectivo de Sustitución dispuso que (i) “[l]a asistencia técnica integral determinará, junto con la comunidad la ejecución colectiva o individual de los planes de inversión de los proyectos productivos. Durante todo el proceso se realizará el monitoreo y verificación de requisitos y compromisos” y (ii) se aplicarán los “criterios de asistencia técnica integral contenidos en los planes nacionales de la Reforma Rural Integral (RRI) en el subpunto 1.3.3.2., del Acuerdo Final de Paz”. El punto 1.3.3.2 de la RRI dispone los siguientes criterios de asistencia técnica:

Criterios de la ATI según el AFP

1.

La garantía de la provisión del servicio de asistencia integral, técnica y tecnológica (avances en los aspectos técnico-productivos, organizativos y sociales, de gestión, administración, informática, finanzas, mercadeo y capacitación) a la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, de manera descentralizada. La asistencia integral técnica y tecnológica es un servicio público gratuito para los beneficiarios del Fondo de Tierras y para los pequeños productores, priorizando a mujeres cabeza de familia, y contará con un subsidio progresivo para los medianos productores y productoras.

2.

La regulación y supervisión de la calidad del servicio de asistencia técnica y tecnológica, incluyendo un sistema de seguimiento y evaluación participativo y comunitario, que tenga en cuenta la participación de las mujeres.

3.

La vinculación de la asistencia técnica y tecnológica con los resultados de procesos de investigación e innovación agropecuaria, incluyendo el uso de las tecnologías de la comunicación y la información.

4.

La promoción y protección de las semillas nativas y los bancos de semillas, sin restringir ni imponer otro tipo de semillas como las mejoradas, híbridos y otras, para que las comunidades —hombres y mujeres— puedan acceder al material de siembra óptimo y, de manera participativa, contribuyan a su mejoramiento, incorporando sus conocimientos propios. Además, la estricta regulación socioambiental y sanitaria de los transgénicos, propiciando el bien común. Lo anterior en el marco de la obligación inquebrantable del Estado de tomar las medidas y usar las herramientas necesarias para salvaguardar el patrimonio genético y la biodiversidad como recursos soberanos de la nación.

160. La ART informó que en el municipio de Miraflores este compromiso se está ejecutando por medio visitas llevadas a cabo por un equipo profesional y técnico, enfocado en acompañar a las familias en la implementación y/o fortalecimiento de sus actividades productivas lícitas, la adopción de buenas prácticas agropecuarias, así como la generación de esquemas de gestión socio empresarial y financiera, entre otras. Asimismo, precisó que presupuestó que para cumplir con las finalidades de este componente, cada familia recibiría servicios por un valor de $3.200.000.

161. Valoración del cumplimiento del componente. La Sala encuentra que el Gobierno Nacional ha incumplido con este componente del PNIS. Esto es así, porque de acuerdo con la información remitida por la ART en respuesta al auto de pruebas del 12 de febrero de 2024, la Sala pudo constatar que:

161.1. El Gobierno Nacional no ha brindado Asistencia Técnica Integral a todos los núcleos familiares de cultivadores y no cultivadores. El documento de Excel remitido por la ART, evidencia que de los 708 núcleos familiares beneficiarios, (i) 678 núcleos familiares han recibido servicios por un valor de $785.603, lo que equivale a un nivel de cumplimiento del 24% y (ii) 30 núcleos familiares han recibido servicios por un valor de $212.350, lo que equivale a un nivel de cumplimiento del 6.6%. La Sala reconoce que la ATI debe prestarse a lo largo de todos los proyectos productivos de ciclo corto y largo plazo, por lo que es

razonable que los servicios prestados aún no asciendan a 3.200.000. Con todo, la Sala advierte que el nivel de cumplimiento que refleja la información enviada por la ART es bajo, habida cuenta de que han pasado más de 6 años desde el inicio de la implementación del programa.

161.2. El Gobierno Nacional no ha brindado la ATI en los términos previstos en el AFP y conforme a los compromisos pactados en el Acuerdo Colectivo de Sustitución. En particular, la Sala advierte que las declaraciones de los beneficiarios que fueron aportadas por las accionantes demuestran que por lo menos en algunos casos, la ATI no ha cumplido su propósito. Al respecto, la Sala resalta las siguientes declaraciones:

Declaraciones

“No nos dieron asistencia técnica nos visitaron personas donde nos reunían para imponernos los proyectos de acuerdo a un listado que cargaban en una carpeta”.

Representantes de la Vereda Caño Guarumo

“Para la Axistencia [sic] técnica fue un texnico [sic] dende nos asian [sic] reuniones; tomaban fotos y firmabamos planillas y nos asian [sic] almuerzo nos enseñaron a aser [sic] abonos; pero no teniamos nada de cultivos y con eso ellos quedaron bien”.

Representantes de la Vereda La Esperanza

“No hubo asistencia técnica permanente para comenzar las iniciativas productivas de cada finca del afiliado”.

161.3. La Sala observa con preocupación que en respuesta a la acción de tutela, la ART reconoció que luego de más de 6 años de implementación, la actual administración de la DSCI “no cuenta con soportes detallados respecto a la atención en el componente de asistencia técnica integral para familias cultivadoras y no cultivadoras”. No obstante, informó que la entidad está realizando “un diagnóstico detallado para conocer la atención brindada en cuanto a este componente” y, por ende, requirió la información al operador UNODC. En criterio de la Sala, estas afirmaciones demuestran una falta de diligencia en las labores de verificación y seguimiento a cargo de la ART, quien es la entidad encargada de dirigir e implementar los componentes del PNIS.

162. Conclusión. Con fundamento en tales consideraciones, la Sala concluye que el Gobierno Nacional ha incumplido el componente de Asistencia Técnica Integral, porque (i) no ha brindado ATI a todos los núcleos familiares de cultivadores y no cultivadores, (ii) no ha brindado la ATI en los términos previstos en el AFP y conforme a los compromisos pactados en el Acuerdo Colectivo de Sustitución y (iii) no ha sido diligente en la verificación y seguimiento de los servicios de ATI que se han prestado a los beneficiarios.

(f) Presunta modificación unilateral del Acuerdo Colectivo de Sustitución al exigir a los beneficiarios suscribir CDUS

* Posiciones de las partes y problema jurídico

163. Posiciones de las partes. Las accionantes manifiestan que el Gobierno Nacional cambió intempestiva y unilateralmente –sin la participación de las familias campesinas– las condiciones del PNIS, al exigir a los núcleos familiares ubicados en zonas de reserva forestal suscribir contratos de derechos de uso de suelo (“CDUS”). En particular, sostuvieron que este hecho vulneró sus derechos por las siguientes razones: (i) tuvieron que pagar $2.000.000 para la elaboración de los CDUS. Al parecer, el Gobierno descontó esa suma de la inversión correspondiente al proyecto de ciclo corto; (ii) los CDUS no formalizaron su posesión de la tierra, pues no otorgaron un derecho de dominio a favor de las personas campesinas sobre los predios que ocupan; y (iii) el Gobierno Nacional condicionó la entrega de los componentes del PNIS para “los proyectos a corto y largo plazo” a la suscripción de los CDUS.

164. La Comisión Colombiana de Juristas, Dejusticia y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural argumentaron que la firma de CDUS vulneraba los derechos de las personas campesinas o, cuanto menos, era problemática. Lo anterior, debido a que: (i) la decisión de exigir la firma de los CDUS no fue producto de un proceso de participación y acuerdo con las familias campesinas; (ii) condicionar la materialización de componentes del PNIS a la firma de los CDUS pone en riesgo los derechos fundamentales de las personas campesinas y quebranta el carácter vinculante de las condiciones originales del Acuerdo Colectivo de Sustitución; (iii) los CDUS no garantizan la seguridad jurídica del vínculo entre las personas campesinas y su territorio, y no otorgan derechos de propiedad y acceso a la tierra; y, por último, (iv) la naturaleza de los CDUS no es clara y, en todo caso, no es evidente si firmar un “[a]cuerdo voluntario y colectivo de conservación y restauración” hace innecesaria la

suscripción de un CDU.

165. La ART, por su parte, sostiene que los CDUS no son una exigencia nueva y unilateral, sino una solución a favor de las personas campesinas para revestir de legalidad la posesión que ejercen sobre predios en zonas de reserva forestal. Esta solución surgió mediante el artículo 7 de la Ley 1955 de 2019 y los Acuerdos 58 de 2018 y 118 de 2020 del Consejo Directivo de la ANT. Asegura que tanto el Acuerdo Colectivo de Sustitución como los formularios de vinculación individual exigen cumplir la normativa de uso de suelos y de protección del medio ambiente, y que las autoridades no pueden inaplicar las normas sobre uso de suelo y protección del medio ambiente con el pretexto de cumplir el PNIS. Por ende, reconoce que en los casos en los que es necesario que las familias firmen un CDU, no es posible "implementar el programa en los componentes productivos […] sin la expresa voluntad de [las familias de] querer iniciar el trámite ante la ANT". En todo caso, insiste en que nunca ha exigido a las familias asumir costos para elaborar los CDUS.

166. Problema jurídico. La Sala debe resolver el siguiente problema jurídico:

¿El Gobierno Nacional vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la confianza legítima y a la información de los accionantes al presuntamente: (i) exigir a los beneficiarios del PNIS firmar los CDUS para poder acceder a beneficios del programa; (ii) descontar $2.000.000 para su elaboración, de los montos que debían ser entregados a los beneficiarios; y (iii) no suministrar información adecuada ni asegurar la efectiva participación de las familias campesinas en estos trámites?

– Análisis de la Sala

167. Los Contratos de Uso del Suelo (CDUS). El artículo 7º de la Ley 1955 de 2019 facultó a las autoridades ambientales para, en coordinación con otras entidades públicas, celebrar acuerdos con los campesinos que ocuparan áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). Al respecto, dispone que:

"Las autoridades ambientales, en coordinación con otras entidades públicas y en el marco de sus funciones podrán celebrar acuerdos con población campesina en condición de vulnerabilidad, que habite, ocupe o realice usos tradicionales asociados a la economía campesina en áreas protegidas del SINAP que deriven su sustento de estos usos y que

puedan ser reconocidos por las entidades que suscriben los acuerdos con una relación productiva artesanal y tradicional con el área protegida, con el objeto de contribuir a la atención de los conflictos de uso, ocupación y tenencia que se presenten en estas áreas. Estos acuerdos permitirán generar alternativas de usos compatibles con los objetivos de conservación del área, ordenar y regular los usos asociados a la economía campesina, para mejorar el estado de conservación de las áreas, definir actividades productivas acordes con los objetivos de conservación del área protegida y las condiciones de vida de la población, garantizando sus derechos fundamentales.

Estos acuerdos podrán ser celebrados hasta tanto la concurrencia de las distintas entidades del Estado permita atender estos conflictos por uso, ocupación y tenencia con alternativas diferenciales, integrales y definitivas.

Lo previsto en este artículo no modifica el régimen de propiedad de las áreas, ni su régimen de protección ambiental".

168. Poco antes de la entrada en vigencia de esa disposición, la ANT expidió el Acuerdo 058 de 2018 "Por el cual se fija el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables", el cual fue luego adicionado y modificado por el Acuerdo 118 de 2020. El Acuerdo 058 de 2018 reguló, entre otros, los contratos de uso de suelo sobre tres tipos de terrenos: (i) las sabanas y los playones comunales que periódicamente se inunden como consecuencia de las avenidas de los ríos, lagunas o ciénagas, conforme a lo señalado en el artículo 69 de la Ley 160 de 1994, (ii) los baldíos ubicados dentro de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, clasificadas en tipo A, B y C por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; y (iii) los terrenos baldíos situados dentro de un radio de dos mil quinientos (2.500) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables. El acuerdo dispuso expresamente que estos contratos deberán tener de forma expresa, entre otras, "[l]a indicación de que el acto o contrato no transfiere la propiedad del baldío y que su dominio continúa en cabeza de la Nación".

169. El artículo 5 del Acuerdo 058 de 2018 estableció que serán sujetos beneficiarios de los contratos de uso "los campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación

agraria y sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria, población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y la población desplazada, con el interés de acceder al otorgamiento de derechos de uso sobre baldíos adjudicables, de conformidad con las disposiciones que este Acuerdo prevé" (subrayado fuera del texto). Así mismo, dispuso que existen dos grupos de sujetos beneficiarios: (i) los sujetos a título gratuito y (ii) los sujetos a título parcialmente gratuito.

169.1. Sujetos a título gratuito. El artículo 6 del acuerdo indicó que "[s]erán sujetos a título gratuito para el otorgamiento de derechos de uso sobre baldíos inadjudicables, aquellos que cumplan concurrentemente los siguientes requisitos: 1. No poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de su inscripción. // 2. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana. // 3. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF. // 4. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme, sin perjuicio de los tratamientos penales diferenciados que extingan la acción penal o la ejecución de la pena".

169.2. Sujetos a título parcialmente gratuito. El artículo 7 del acuerdo, por su parte, dispuso que "[s]erán sujetos a título parcialmente gratuito para el otorgamiento de derechos de uso sobre baldíos inadjudicables, aquellos que cumplan concurrentemente los siguientes requisitos: 1. Poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes y que no exceda de setecientos (700) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de su inscripción. // 2. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF. // 3. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados para vivienda rural y/o urbana. // 4. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme".

170. Por último, la Sala resalta que el artículo 32 del Acuerdo 058 de 2018 indicó que con el

fin de obtener la participación masiva de los vecinos y ocupantes de baldíos inadjudicables, la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación o la Unidad de Gestión Territorial, “realizarán un acercamiento con la comunidad de la zona donde se encuentran ubicados los baldíos inadjudicables con el fin de socializar el proceso de conformación de la Junta de Baldíos Inadjudicables si aún no se ha hecho, y la asignación de los derechos de uso sobre los baldíos inadjudicables y lo que se ha diagnosticado en la mesa técnica para ese momento”. Asimismo, dispuso que (i) el “acercamiento a la comunidad incluirá jornadas de inscripción, que se llevarán a cabo en el sector rural aledaño al sitio donde se encuentren los predios baldíos inadjudicables o en el centro poblado más cercano” y (ii) la eventual inscripción de los sujetos en el módulo de administración, “no los sustrae de ser sujetos de acceso y formalización de tierras a título de propiedad, razón por la cual, deben ser incluidos en el módulo previsto para esto”.

171. El componente de sostenibilidad y recuperación ambiental del PNIS. El AFP dispone que uno de los componentes del PNIS es la sostenibilidad y recuperación ambiental. Al respecto, prevé que con el fin de contribuir al cierre de la frontera agrícola y propiciar procesos de recuperación ambiental, en especial en los municipios que colindan con zonas de especial interés ambiental, los planes de sustitución “tendrán un componente de sostenibilidad y protección ambiental” que incluya entre otros: (i) acciones de “recuperación y adecuación de suelos para el establecimiento de cultivos lícitos”, (ii) acciones para la “mitigación de los daños ambientales en zonas de especial interés ambiental, ecosistemas frágiles e hidrografía vulnerable y para la recuperación de los bosques” y (iii) “proyectos de protección ambiental y productivos, ambientalmente sostenibles, en zonas de especial interés ambiental, como por ejemplo proyectos silvopastoriles y demás programas contemplados en el subpunto 1.1.10”.

172. En el mismo sentido, el Acuerdo Colectivo de Sustitución prevé que uno de los compromisos de las comunidades es: “6. Desarrollar las actividades que se requieran en el predio para el establecimiento de los proyectos de auto sostenimiento, generación de ingresos rápidos y el proyecto productivo con visión de largo plazo, económica y ambientalmente sostenible, de acuerdo a la vocación del uso del sueño y a los lineamientos ambientales de la asistencia técnica integral”.

173. Valoración de la Sala. La Sala advierte que gran parte del territorio del municipio de Miraflores está dentro de la Reserva Forestal de la Amazonía – RFA, la cual fue creada por

medio de la Ley 2° de 1959. Por esta razón, la ART informó a la Sala que con fundamento en el artículo 7º de la Ley 1955 de 2019 y los Acuerdos 058 de 2018 y 118 de 2020, llevó a cabo jornadas de socialización e información con las comunidades de campesinos de Miraflores vinculadas al PNIS, encaminadas a informarles sobre la necesidad de firmar CDUS y explicarles su alcance y contenido. Asimismo, reconoció que ha exigido a los núcleos familiares beneficiarios del PNIS cuyos lotes se encuentran en estos territorios, iniciar el procedimiento de elaboración y firma de los CDUS como condición para comenzar la ejecución e implementación de los proyectos productivos con visión de largo plazo, con el propósito de garantizar la protección ambiental y sostenibilidad.

174. La Sala Séptima considera que, en abstracto, la suscripción de CDUS conforme al artículo 7º de la Ley 1955 de 2019 y los Acuerdos 058 de 2018 y 118 de 2020, como condición para la implementación de los proyectos productivos con visión a largo plazo, no desconoce la Constitución, el AFP ni el Acuerdo Colectivo de Sustitución de Miraflores. Esto es así, por las siguientes razones:

174.1. La protección ambiental de las Zonas de Reserva Forestal de la Amazonía es un mandato constitucional y legal, conforme los artículos 64 y 79 de la Constitución Política y la Ley 2° de 1959. Los CDUS son una herramienta jurídica que tiene como finalidad materializar el mandato de protección ambiental en los predios de Miraflores, ubicados en las zonas de reserva forestal, que al mismo tiempo son objeto de actividades de sustitución de cultivos en el marco del PNIS.

174.2. El punto 4.1 del AFP dispone que el PNIS “tendrá un componente de sostenibilidad y protección ambiental” que debe incluir, entre otras, acciones de “recuperación y adecuación de suelos para el establecimiento de cultivos lícitos”. Es razonable interpretar que los CDUS son una de estas acciones.

174.3. El Acuerdo Colectivo de Miraflores, así como los formularios individuales de vinculación al PNIS que los beneficiarios suscribieron, disponen expresamente que uno de los compromisos de las comunidades consiste en desarrollar los proyectos productivos de forma “económica y ambientalmente sostenible, de acuerdo con la vocación del uso del sueño y a los lineamientos ambientales de la asistencia técnica integral”. Conforme al artículo 7º de la Ley 1955 de 2019 y el Acuerdo 058 de 2018, ese es justamente el objeto de los CDUS:

asignar derechos de uso del suelo sobre los predios baldíos inadjudicables y establecer las condiciones de uso de acuerdo con las características del suelo y las regulaciones ambientales. Por lo tanto, condicionar la entrega de los componentes para la ejecución de los proyectos con visión a largo plazo a iniciar el proceso de elaboración y firma de CDUS en abstracto no es otra cosa que supeditar el inicio de estos proyectos a la protección ambiental.

174.4. La suscripción de CDUS como herramienta de protección ambiental, es complementaria, pero no necesariamente incompatible con la RRI y, en concreto, con el componente de formalización de la propiedad del PNIS. Esto, porque si bien los CDUS no constituyen un instrumento que otorgue el derecho de propiedad sobre los territorios campesinos, lo cierto es que no excluyen (i) el deber del Estado de cumplir con el componente de formalización de la propiedad en concordancia con la reforma rural integral y (ii) tampoco excluyen la posibilidad de que quienes los suscriban accedan a los mecanismos de formalización. Por el contrario, la Sala reitera que el artículo 32 del Acuerdo 058 de 2018 dispone expresamente que la eventual inscripción de los sujetos en el módulo de administración de los contratos de uso, "no los sustrae de ser sujetos de acceso y formalización de tierras a título de propiedad, razón por la cual, deben ser incluidos en el módulo previsto para esto".

175. Ahora bien, la Sala reconoce que el punto 4.1 del AFP y el Acuerdo Colectivo de Sustitución no establecen de forma expresa la obligación de suscribir CDUS como condición para la ejecución de los componentes asociados a los proyectos productivos. Sin embargo, en criterio de la Sala esto no implica que la exigencia de firmar CDUS esté proscrita o constituya, per se, una modificación injustificada y arbitraria de lo acordado. Esto, porque se reitera, el Acuerdo Colectivo de Sustitución previó la obligación de las comunidades de cumplir con las regulaciones ambientales. Los CDUS son un instrumento que el Gobierno Nacional diseñó para la protección ambiental.

176. Con todo, la Sala considera que la suscripción y ejecución de los CDUS debía ser articulada con los principios del PNIS. Esto implica, entre otras, que: (i) debe respetar los principios del PNIS, en particular, el principio de "[c]onstrucción conjunta participativa y concertada", lo que implica no puede ser una condición impuesta de forma unilateral por el Gobierno Nacional. Por el contrario, debe ser producto de un proceso participativo en el

marco de las instancias de ejecución, verificación y seguimiento previstas en el Acuerdo Colectivo de Sustitución de Miraflores. De otro lado, (ii) la suscripción de CDUS no puede suponer una renuncia o desmejora de los derechos de los núcleos familiares vinculados al PNIS y tampoco relevar al Gobierno Nacional de cumplir con los compromisos originalmente pactados, en relación con cada uno de los componentes. A título de ejemplo, la Sala considera que no es admisible que la suscripción de los CDUS suponga costos para los beneficiarios del programa que sean descontados de los montos de inversión o desembolsos mediante los cuales se daría cumplimiento a alguno de los componentes del PAI.

177. Ahora bien, en este caso la Sala advierte que las pruebas que obran en el expediente demuestran que el Gobierno Nacional no respetó el principio de "[c]onstrucción conjunta participativa y concertada" del PNIS en las jornadas de socialización, mediante las cuales informó a los núcleos familiares sobre la necesidad de suscribir CDUS para poder continuar con la ejecución de los proyectos productivos. Esto es así, por al menos tres razones:

178. Primero. En el expediente no existe prueba de que la DSCI haya llevado a cabo un proceso participativo y de concertación con las comunidades de Miraflores, por medio de las instancias previstas en el Acuerdo Colectivo de Sustitución para dichos efectos. La Sala reitera que el Acuerdo Colectivo de Sustitución de Miraflores creó dos instancias para "poner en marcha el proceso de planeación participativa para la formulación, implementación y constitución de veedurías ciudadanas para el seguimiento a lo acordado y la formulación del Plan integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito y desarrollo alternativa (PISDA)". Estas instancias son (i) la Comisión Municipal de Planeación Participativa y (ii) el Consejo Municipal de Evaluación y Seguimiento. En el marco del trámite de tutela, la ART no demostró que haya puesto en consideración de estas instancias la necesidad de suscribir CDUS. Por el contrario, únicamente existe evidencia de que se llevaron a cabo sesiones informativas y jornadas de socialización sobre ese requisito, no reuniones en los que haya tenido lugar un auténtico proceso de concertación participativa.

179. Segundo. Las accionantes aportaron grabaciones de las jornadas de socialización, mediante las cuales funcionarios de la DSCI informaron a las comunidades sobre los CDUS. La Sala reconoce que las grabaciones de la reunión con el funcionario de la ART están segmentadas. Sin embargo, esto no impide su valoración probatoria de conformidad con las reglas de la sana crítica. Lo anterior, toda vez que: (i) la segmentación de las grabaciones no

alteró el contenido de la información que presentó el funcionario de la ART; (ii) no hay prueba de que las accionantes hubieran segmentado las grabaciones de mala fe; y (iii) la ART no demostró que la persona que llevó a cabo la jornada de socialización no fuera uno de sus funcionarios, ni hay en el expediente un elemento de juicio que permita dudar de ello.

180. La Sala advierte con preocupación que estas grabaciones evidencian, como lo sostienen las accionantes y coadyuvantes, que el Gobierno Nacional brindó a los núcleos familiares de Miraflores información imprecisa y, en ocasiones, abiertamente falsa, sobre el contenido, alcance, efectos y obligaciones derivadas de la suscripción de los CDUS. En particular, el funcionario de la ART informó que (i) los CDUS otorgaban derechos de propiedad sobre los predios, (ii) los núcleos familiares que suscribieran los CDUS debían asumir sobrecostos, que les serían descontados de los montos de inversión a los que tenían derecho conforme al Acuerdo Colectivo de Sustitución; y (iii) la implementación de los proyectos productivos –de ciclo corto y con visión a largo plazo– no estaba condicionada a la suscripción de los CDUS:

181. (i) Derecho de propiedad. Como se expuso, conforme al Acuerdo 058 de 2018, los CDUS no otorgan derecho de propiedad sobre los predios. No obstante, las grabaciones de las jornadas de socialización demuestran que un funcionario de la ART aseguró a las familias campesinas justamente lo contrario:

“[e]n las zonas de reserva forestal tipo A y B, que es para el caso de Guaviare, hay que además de suscribir acuerdos de conservación, suscribir contratos de derechos de uso para formalizarle la propiedad a las familias y reconocerle el usufructo, la pertenencia y que han tenido en ese predio”. Además, agregó que “con base en esos documentos de compraventa o de sanas posesiones es que la ANT comienza el proceso de reconocimiento de derecho de uso de esa familia, ¿no? Y lo reconoce a través de un documento público que ellos le denominan contratos de conservación natural, que como documentos son parecidos a las resoluciones de adjudicación del INCORA o del INCODER […] entonces no se llama ahora resolución de adjudicación sino contrato de conservación natural”.

182. Fidel Rojas, representante de Asojuntas que se encontraba en la reunión, se refirió a este punto en la intervención y pidió claridad sobre el mismo. Al respecto, manifestó que:

183. En las grabaciones de la sesión no hay prueba de que el funcionario de la ART hubiera respondido al interrogante o que hubiera explicado o precisado la información sobre la

relación que existía entre los CDUS y el derecho de acceso a la propiedad rural. La falta de respuesta a este interrogante, sumada a la afirmación categórica en el sentido de que los CDUS otorgan derechos a la propiedad, dan cuenta de que la información que el Gobierno Nacional brindó a las comunidades sobre este punto no sólo era falsa e imprecisa, sino que además creaba la expectativa de que con la simple suscripción de los CDUS los campesinos consolidarían el derecho a la propiedad.

184. (ii) Sobrecostos y descuentos por la suscripción de CDUS. El Acta de la reunión del 12 de diciembre de 2021 dejó constancia de que el Operador Amazonía 2021 explicó que un monto del programa de ciclo corto "por valor de 2.000.000" correspondería "para contratos de derechos de uso". Además, en las grabaciones que aportó CAJAR es evidente que un representante de la ART comunicó a la comunidad de Miraflores que "repito, de los 9 millones hay que tomar 2 millones para financiar los derechos de uso, se pueden tomar 5 millones 400 para los pagos por servicios ambientales en efectivo". Asimismo insistió que "para llevarle el expediente a la agencia, para que ellos lo examinen y lo acepten y lo radiquen formalmente, es decir, para que hagan la apertura del proceso, ese trabajo que dura aproximadamente seis meses, ese trabajo sí cuesta, y cuesta 2 millones de pesos. La agencia no tiene un peso cómo aportar esa plata y le entregaron la responsabilidad a la DSCI de aportar esos recursos, con qué recursos, con los recursos comprometidos para sustitución porque no hay más plata por ninguna otra parte".

185. La Sala estima que estas afirmaciones son preocupantes y contrarían de forma manifiesta los principios de la función pública. Esto, porque no existe ninguna base legal y reglamentaria que permita al Gobierno Nacional descontar, de los montos de inversión a los que los beneficiarios tienen derecho conforme al PNIS, la suma de 2.000.000 para la financiación de los derechos de uso del suelo. Primero, el AFP y el Acuerdo Colectivo de Sustitución no contemplan dicho pago o descuento. Segundo, la Sala reitera que conforme al entonces vigente Acuerdo 058 de 2018, existen dos tipos de beneficiarios de los contratos de uso del suelo: (i) sujetos a título gratuito y (ii) sujetos a título parcialmente gratuito. A título preliminar, la Sala advierte que los núcleos familiares de cultivadores, no cultivadores y recolectores de Miraflores vinculados al PNIS en principio cumplen con los requisitos para ser sujetos a título gratuito. Esto, porque son sujetos en situación de especial vulnerabilidad económica y social y, en principio, (i) no poseen un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de su

inscripción, (ii) no son propietarios de predios rurales y/o urbanos con destinación distinta a vivienda rural o urbana, (iii) no han sido beneficiarios de algún programa de tierras, y (iv) no han sido requeridos penalmente por las autoridades. Tercero, la Sala advierte que en el marco del trámite de tutela, la ART no expuso cuál era la fuente legal que permitía cobrar a los campesinos una suma de dinero por la suscripción de estos contratos. La ART solo sostuvo que "en las convocatorias (que equivalen a pliego de condiciones) se previó un costo administrativo calculado a razón de 2'000.000 por familia, necesario para que se estructuren los expedientes que requiere la ANT para la suscripción de los citados Contratos de Derecho de Uso, pero que no se están descontando de los beneficios recibidos por cada beneficiario en el PNIS".

186. Con todo, la Sala reconoce que no existe prueba de que dicho monto en efecto haya sido descontado o cobrado a los campesinos. Esto, porque la ART explicó que "a pesar de haber iniciado la ruta de CDU, no se ha suscrito ningún contrato de esta naturaleza en el marco del PNIS. No se hizo ningún pago porque no se celebró ningún CDU". El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural corroboró esta información mediante su coadyuvancia al afirmar que "no se suscribió ning[ún] contrato de derecho de uso en el departamento del Guaviare, posiblemente atribuido a las pocas garantías y la sensación de inseguridad que tenían con la firma de aquel documento". Por otro lado, la parte accionante no controvirtió estas afirmaciones, ni aportó pruebas que demostraran que alguna familia campesina hubiera pagado efectivamente $2.000.000 para elaborar tal instrumento.

187. (iii) Condicionamiento de componentes del PNIS a la firma –o proceso de elaboración– del CDU. En las sesiones informativas y de socialización de la ruta de los CDUS, un representante de la DSCI comunicó a la comunidad de Miraflores que "no es necesario primero tener el contrato celebrado para ejecutar los proyectos productivos". No obstante, la ART enfatizó en el proceso de tutela que "para el proyecto productivo [de] ciclo largo se define como requisitos iniciar la ruta de CDU". Asimismo, la Sala advierte que la ART adjuntó un comunicado con asunto "Contratos de Derecho de Uso CDU y otorgamiento de componentes del PNIS en Zonas de Reserva Forestal, Categoría A, B y C", en el que sostuvo que:

"No es posible que el PNIS entregue los componentes a familias que, estando ubicados en

zonas que requieran la suscripción de un CDU no acepten acceder al procedimiento que para el efecto ha diseñado el gobierno nacional […] en las que no se previó el componente de CDU, en todo caso esos beneficiarios deben contar con un Acuerdo de Conservación y adquirir el compromiso de participar en el trámite y adjudicación del Contrato de Derecho de Uso sobre la zona en la que se ubica, una vez esto sea posible, y antes de implementar el proyecto de ciclo largo […] pero se precisa que para poderlos atender y realizar las entregas de los componentes del PNIS deberán presentar su CDU suscrito con la ANT y no serán atendidos por los operadores hasta tanto no alleguen su respectivo CDU […] El rechazo a la atención por parte de las familias no da lugar al retiro del Programa, pero deben tener en cuenta que […] al rechazar la atención las familias reconocen que deberán esperar a que la Dirección cuente con los recursos y en todo caso tener en cuenta que para ser atendidos en Zonas de Reserva Forestal deberán contar con Contratos de Derechos de Uso expedidos por la ANT, sea con éste u otro operador" (énfasis añadido).

188. Conclusión. En síntesis, la Sala concluye que el Gobierno Nacional vulneró los derechos fundamentales de las familias campesinas al acceso a la información pública, al debido proceso y la participación. Esto, porque brindó a los núcleos familiares de Miraflores información imprecisa y, en ocasiones, abiertamente falsa, sobre el contenido, alcance, efectos y obligaciones derivadas de la suscripción de los CDUS. En particular, informó que (i) los CDUS otorgaban derechos de propiedad, (ii) los núcleos familiares que suscribieran los CDUS debían asumir sobrecostos, que les serían descontados de los montos de inversión a los que tenían derecho conforme al Acuerdo Colectivo de Sustitución; y (iii) la implementación de los proyectos productivos –de ciclo corto y con visión a largo plazo– no estaba condicionada a la suscripción de los CDUS. Todas estas afirmaciones desconocían lo previsto en el entonces vigente Acuerdo 058 de 2018, así como los compromisos previstos en el Acuerdo Colectivo de Sustitución.

() Presunto incumplimiento de los compromisos del PAI para los núcleos familiares de recolectores

a. (a) Componente 1: Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI)

– Posiciones de las partes y problema jurídico

189. Posición de las partes. Las accionantes alegan que el Gobierno Nacional no entregó de

forma completa y oportuna a los recolectores de Miraflores los desembolsos por concepto de AAI. La ART, por su parte, argumenta que “se han atendido 212 familias inscritas con el tipo de comunidad de recolector” y que, en “los casos en los que no se entregaron los valores en su integridad, fue por incumplimientos, por parte de las familias, de los compromisos y/o requisitos adquiridos con el Programa”.

190. Problema jurídico. La Sala debe resolver el siguiente problema jurídico:

– Análisis de la Sala

191. La sección 3.2 del Acuerdo Colectivo de Sustitución de Miraflores dispuso que respecto de los núcleos familiares de recolectores, el Gobierno Nacional se obligó a: “[r]ealizar la entrega de la Asistencia Alimentaria Inmediata por el desarrollo de actividades de sustitución de cultivos de uso ilícito, preparación de tierras para siembras legales y trabajos de interés comunitario, que habrán de ser definidas y priorizadas por las asambleas comunitarias y ejecutadas a través de contratos con las Juntas de Acción Comunal u organizaciones comunitarias y/o sociales hasta por 12 meses y con una asignación mensual de un millón de pesos ($1.000.000), que garantizará la seguridad alimentaria de los núcleos familiares que derivan ingresos de esta actividad”.

192. La Sala advierte que conforme a la información remitida por la ART consignada en el documento de Excel “ANEXO_TUTELA”, existen 234 núcleos familiares de recolectores. La siguiente tabla sintetiza el nivel de cumplimiento de este componente

Número de núcleos familiares

Porcentaje sobre el total

Monto que han recibido

85

36,3%

$12.000.000

59

25,2%

$11.000.000

41

17,5%

$10.000.000

7

2,9%

$9.000.000

5

2,1%

$8.000.000

3

1,2%

$7.000.000

5

2,1%

$5.000.000

7

2,9%

$4.000.000

22

9,4%

$0

193. De las 22 familias que no han recibido ningún monto, la Sala constata que 18 de ellas se encuentran en estado “activo”, mientras que los 4 núcleos familiares restantes se encuentran en estado “retirado” del PNIS.

194. En tales términos, la Sala encuentra que las pruebas que reposan en el expediente demuestran que el Gobierno Nacional incumplió con el componente de AAI. Esto, porque el Acuerdo Colectivo de Sustitución disponía que los desembolsos por AAI para cultivadores debían entregarse durante el primer año de ejecución del programa, esto es, 2017-2018. No obstante, la información remitida por la ART evidencia que, a la fecha, más de 6 años después del inicio de la implementación del programa, y pese a que los núcleos familiares cumplieron con sus obligaciones, el Gobierno Nacional no ha entregado de forma completa los desembolsos correspondientes a la AAI a todos los núcleos familiares.

195. El punto 4.1.3.6 (a) del AFP dispone que uno de los componentes del PAI para recolectores consiste en brindar asistencia para búsqueda de opciones de empleo temporal. Al respecto dispone que el Gobierno Nacional implementará “[o]pciones de empleo temporal para los recolectoras y recolectores asentados y no asentados en la región: la identificación de obras comunitarias y otras fuentes de empleo que surjan en el marco de la implementación de la Reforma Rural Integral – RRI, que vinculen de manera prioritaria a miembros integrantes de los núcleos de las familias de los recolectores y recolectoras. Lo anterior sin perjuicio de la posibilidad de optar por ser beneficiario en los términos del subpunto 1.1.3. de la RRI”. En el mismo sentido, el punto 3.2 (2) del Acuerdo Colectivo de Sustitución de Miraflores dispuso que “[s]e buscarán opciones de empleo temporal para las recolectores y recolectoras asentados y no asentados en la región: la identificación de obras comunitarias y otras fuentes de empleo que surjan en el marco de la implementación de la Reforma Rural Integral – RRI, que vinculen de manera prioritaria a miembros integrantes de los núcleos de las familias de los recolectores y recolectoras”.

196. La Sala encuentra que las pruebas demuestran que el Gobierno Nacional incumplió este

componente. En efecto, en respuesta al auto de pruebas de 15 de mayo de 2023, la ART informó que no ha iniciado la implementación de este compromiso, porque hasta la fecha sólo se había iniciado con la ejecución de la AAI. En concreto, afirmó “no se tiene evidencia [de la ejecución del componente], como quiera que la atención a familias recolectoras, de acuerdo con los datos con los que cuenta la DSCI, únicamente se ha realizado hasta los pagos por el desarrollo de actividades comunitarias”. Esto concuerda con las cifras remitidas por el Instituto Kroc a nivel nacional, conforme a las cuales este compromiso se encuentra en un “estado mínimo de implementación”.

3. %1.%2.3. Presunta violación al debido proceso en los trámites de suspensión, retiro y cesación de beneficios

i. (i) Posiciones de las partes

197. Posición de la parte accionante. Las agentes argumentaron que los acuerdos de sustitución establecen como principales causas de exclusión o suspensión la reincidencia en la siembra de cultivos de uso ilícito o la participación en las actividades de la cadena de valor del narcotráfico. No obstante, sostuvieron que las autoridades “expulsan o suspenden a las familias del programa de sustitución” con base en razones distintas, lo que implica que dejen de tener con qué vivir. Manifestaron que hubo núcleos familiares que “en el pasado habían pertenecido a otros programas gubernamentales –pero que ya no recibían ningún tipo de auxilio– y por tal razón se les excluyó” y señalaron al Estado de haber “adiciona[do] razones para suspender o excluir beneficiarios del Programa”. También argumentaron que en los procesos de suspensión y exclusión del PNIS: (i) no se han respetado los derechos de contradicción y defensa; y (ii) las decisiones han sido notificadas de forma indebida. Por otro lado, aseguraron el Gobierno habría excluido de otros programas “como adulto mayor” a algunas familias, o su puntaje de SISBEN habría incrementado, al parecer, por el hecho de estar vinculadas al PNIS.

198. Por otro lado, Dejusticia indicó que la ART no estaba cumpliendo la normativa que la antigua Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y la propia ART originalmente habían establecido. En su concepto, “las normas del procedimiento de suspensión y exclusión de las familias suscritas al PNIS son las previstas en el CPACA”. Además, la ART aplica causales que “no fueron establecidas previamente en las normas

mencionadas, o se encuentran en informes y protocolos de difícil acceso". Sostuvo que los procesos de decisión dentro del programa debían cumplir con los siguientes requisitos: (i) iniciar exclusivamente por escrito e informar de la actuación al interesado para que ejerza su defensa; (ii) dar oportunidad para controvertir pruebas –CPACA, art. 40–; (iii) asegurar flexibilidad en la carga dinámica de la prueba a favor de las familias campesinas; (iv) cumplir el principio de transparencia activa y acceso a la información pública, con protocolos, información del PNIS y procedimientos conocidos. Aseguró que los procesos de suspensión y exclusión han tenido lugar "de forma verbal, sin notificación o posibilidad de réplica, y aún más grave, sustentada en causales que no están previamente reconocidas en ningún instrumento jurídico".

199. Posición de la parte accionada. La ART reconoció que no tiene un "procedimiento administrativo especial, ni sancionatorio" para cesar los beneficios a los núcleos familiares vinculados al PNIS. Por eso, aplica el procedimiento administrativo general. Por otro lado, explicó que "[l]a suspensión de los beneficios corresponde a una situación preventiva y transitoria dentro del programa que da lugar a la definición de la situación jurídica de los beneficiarios del PNIS, no se requiere de la expedición de un acto administrativo para ello, pues es la decisión sobre la permanencia la que constituye un acto de carácter definitivo en los términos del artículo 43 de la Ley 1437 de 2011 el cual finaliza la actuación y que, por tal razón, debe notificarse y es susceptible de los recursos ordinarios de ley".

200. El Gobierno manifestó que las autoridades que tuvieron a su cargo el PNIS –antes de que la DSCI de la ART lo asumiera– desarrollaron las suspensiones y los retiros como meros trámites internos, pero que posteriormente la DSCI decidió aplicar las garantías del debido proceso administrativo. En este sentido, también abrió la posibilidad de que las personas que no recibieron una decisión con las garantías del debido proceso pudieran controvertir la decisión de retiro en su contra. Finalmente, alegó que cada decisión de suspensión, exclusión y retiro estuvo fundada en casuales idóneas, para lo que remitió documentos en los que especificó las causales que aplicó para excluir o suspender a cada familia, junto con su respectiva explicación.

201. Problema jurídico. La Sala debe resolver el siguiente problema jurídico:

¿El Gobierno Nacional vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de

las personas campesinas de Miraflores en el marco de los procesos de suspensión y retiro del PNIS, al presuntamente no haber aplicado el procedimiento general ni respetado las garantías mínimas de legalidad, notificación y defensa?

() Análisis de la Sala

202. Debido proceso administrativo en los trámites de suspensión y retiro del PNIS. El artículo 29 de la Constitución establece que el "debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas". En la sentencia SU-545 de 2023, la Sala Plena de esta Corte estableció que en los procesos de suspensión o retiro del PNIS las autoridades deben "observar y cumplir el procedimiento administrativo general contenido en el CPACA, y [respetar] las garantías mínimas del debido proceso a favor de sus beneficiarios".

203. El título III de la Ley 1437 de 2011, "[p]or la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", regula el procedimiento administrativo general y prevé cada una de sus etapas. En síntesis, el procedimiento administrativo general consta de cuatro etapas que se sintetizan en la siguiente tabla:

Procedimiento administrativo general

Inicio del tramite

El procedimiento puede iniciarse por solicitud escrita, verbalmente o a través de medios electrónicos. Cuando las autoridades proceden de oficio, "los procedimientos administrativos únicamente podrán iniciarse mediante escrito, y por medio electrónico sólo cuando lo autoricen este Código o la ley". Las autoridades deberán informar la actuación a la persona interesada para que ejerza el derecho de defensa.

Recaudo probatorio y examen del expediente

Las autoridades practicarán las pruebas y celebrarán audiencias para corroborar los hechos que motivaron el inicio de la actuación administrativa. Las autoridades administrativas deben comunicar la existencia, el objeto y el nombre del peticionario de la actuación –si lo hay– a los terceros que puedan verse afectados directamente por la actuación y eventual decisión. Las autoridades administrativas deben garantizar la oportunidad de aportar, pedir, practicar y controvertir pruebas de oficio o a petición de la persona interesada "y hasta antes de que

se profiera la decisión de fondo". Asimismo, las autoridades darán oportunidad a los interesados para "expresar sus opiniones".

Decisión y acto administrativo

Las decisiones serán motivadas, basadas en pruebas, resolverán todas las peticiones que el peticionario y los terceros reconocidos hayan planteado oportunamente. Los actos definitivos son los que "decid[e]n directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación". Las autoridades deben notificar personalmente todos los actos administrativos de carácter particular y concreto que pongan término a una actuación administrativa, con copia íntegra del acto administrativo, anotación de fecha y hora, y especificación de los recursos que proceden junto con sus respectivos plazos y autoridades ante las que los notificados han de proponerlos.

Recursos en vía gubernativa

Por regla general, los recursos de reposición y apelación proceden contra los actos administrativos definitivos, salvo contra las decisiones de ministros, directores de departamentos administrativos, superintendentes, representantes legales de entidades descentralizadas, directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos, representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial. Además, contra tales actos procede el recurso de queja cuando la autoridad competente rechace el de apelación. Salvo norma expresa, no habrá recurso contra actos de carácter general, de trámite, preparatorios o de ejecución.

204. Valoración de la Sala. La Sala agrupará en dos categorías principales las consideraciones sobre la presunta vulneración al debido proceso en los procesos de suspensión y retiro. Primero, analizará si los procedimientos de suspensión y retiro que condujo la ART infringieron las garantías mínimas del debido proceso administrativo. Segundo, determinará si el Gobierno Nacional excluyó a familias vinculadas al PNIS de otros programas sociales por el simple hecho de pertenecer al programa de sustitución, o si incrementó su puntaje del SISBEN de manera arbitraria.

– La ART vulneró las garantías mínimas de debido proceso en los trámites de suspensión y retiro

206. Al margen de lo anterior, la Sala advierte que la información general que la ART remitió a la Corte, en la que describe el trámite de los procesos de suspensión o retiro que adelanta, evidencia que la entidad no ha aplicado el procedimiento administrativo general ni respetado las garantías mínimas de debido proceso en estos trámites. En particular, las respuestas de la ART demuestran que desconoció (i) el principio de legalidad, (ii) la garantía de notificación, (iii) el derecho de contradicción y defensa.

207. (i) Principio de legalidad. El principio de legalidad exige que las actuaciones administrativas se adelanten de conformidad con las normas de procedimiento establecidas en la Constitución y la ley. La Sala encuentra que la ART no ha respetado esta garantía, porque:

207.1. La ART sostuvo que la DSCI solo comenzó a aplicar el procedimiento administrativo a los trámites de suspensión y retiro desde el 1 de enero de 2020, pues antes los consideraba un trámite interno. Según su respuesta al auto de pruebas del 5 de octubre de 2023, por lo menos 14 familias habrían sido retiradas del PNIS antes del 1 de enero de 2020.

207.2. En respuesta al auto de pruebas del 12 de febrero de 2024, la ART sugirió que solo las decisiones de retiro, y no las de suspensión, concluyen con un acto administrativo susceptible de recursos, pues la decisión de suspensión es “preventiva y transitoria”. En criterio de la Sala, esto implica que las decisiones de suspensión no están precedidas de un proceso administrativo, a pesar de que claramente –según la propia ART– definen “la situación jurídica de los beneficiarios del PNIS”.

207.3. La Sala preguntó a la ART cuáles eran las fuentes normativas concretas que incorporaban las causales de suspensión, retiro o cesación de beneficios del PNIS. Sin embargo, en su respuesta solo refirió de manera general que la regulación de las causales “está contenid[a] en el AFP, punto 4.1.6., el Decreto Ley 896 de 2017, el Decreto Ley 691 de 2017 y los acuerdos de voluntades vertidos en los acuerdos individuales de sustitución”. En criterio de la Sala, esto implica que para los beneficiarios no existe claridad sobre las causales que eventualmente podrían dar lugar a suspensión y/o retiro del programa. Así mismo, esto permite a la Sala concluir que incluso si existieran fuentes normativas que consolidaran estas causales, no hay información ni evidencia de que la ART las hubiera divulgado apropiadamente a las familias de Miraflores.

208. (ii) Notificación. La ART vulneró la garantía de notificación. Esto, porque no notificó a los beneficiarios sobre el inicio de la actuación administrativa. Por el contrario, en respuesta al auto de pruebas del 5 de octubre de 2023, sugirió que en algunos casos únicamente notificaba a los beneficiarios del acto administrativo de retiro. Por lo demás, la ART no explicó la forma en la que notificó en el caso concreto las decisiones de suspensión, retiro o cesación de beneficios.

209. Ahora bien, la Sala advierte que la ART señaló que los trámites de notificación y persuación están regulados en las resoluciones 3 y 24 de 2020. Sin embargo, la Sala advierte que estas resoluciones son posteriores a varias decisiones de retiro y suspensión del programa que afectaron a beneficiarios del PNIS en Miraflores. Por otro lado, la Sala nota que la Resolución 3 de 2020 estableció lineamientos para que "el interesado, pueda hacer valer sus derechos, sin necesidad de tener que acudir a una asesoría especializada". No obstante, esta resolución regula solo la notificación: (a) de decisiones de "cesación de beneficios"; (b) de actos de resolución del recurso de reposición frente a la cesación; e (c) informes sobre la no comparecencia del núcleo familiar a la Asistencia Técnica Integral, el Diagnóstico Rural Participativo o sobre la no pertenencia al territorio. Esta resolución, por tanto, no define la forma en que deben ser notificadas las decisiones de suspensión y retiro, si estas son distintas a las de cesación de beneficios, o cuándo proceden las notificaciones respecto de una u otra.

210. (iii) Defensa y contradicción. La ART no probó haber garantizado el derecho de contradicción y defensa en los trámites de suspensión. Por el contrario, las respuestas a los autos de prueba en sede de revisión demuestran lo opuesto. En efecto, la ART no demostró que antes de proferir los actos administrativos de suspensión, retiro o cesación de beneficios, hubiera permitido a los beneficiarios presentar pruebas y alegaciones, conforme a lo previsto en los artículos 35 y 40 del CPACA.

211. Por el contrario, la ART aseguró que en algunas oportunidades la garantía del derecho a la defensa y contradicción estuvo sujeta al ejercicio de derechos de petición de las personas beneficiarias, para "conocer su estado actual en el programa, así como de elevar consultas e informar posibles circunstancias que afecten el cumplimiento de los compromisos". La Sala subraya que conocer sobre el estado activo, o de suspensión o retiro del PNIS no es un asunto que deba estar sujeto, en ningún caso, al ejercicio del derecho fundamental de

petición, pues la ART debe comunicar y notificar el inicio de las actuaciones, así como todas las decisiones de suspensión, retiro o cesación de los beneficios del PNIS.

212. De otro lado, la Sala advierte que la ART aseguró que en algunos casos, llevó a cabo visitas de verificación en las que conminó a los núcleos familiares a cumplir con sus compromisos, cuando comprobaba que estas habían resembrado. La Sala advierte, sin embargo, que no existe prueba de que (i) estas visitas se hubieran adelantado en todos los casos; (ii) que, en el marco de estas visitas, o con posterioridad a ellas, las familias hubieran tenido la posibilidad de presentar pruebas o alegaciones; y (iii) que estas pruebas y alegaciones hubieran sido tenidas en cuenta antes de adoptar la decisión de suspensión o retiro.

213. La Sala advierte que la ART indicó que profirió la Resolución 24 de 2020, la cual tuvo como objeto establecer lineamientos para conminar a las familias suspendidas a cumplir su compromiso de erradicación y comunicar a las personas suspendidas que podrían aportar pruebas que "aclaren la información que sea requerida para resolver su permanencia en el programa, so pena de decretarse el desistimiento tácito". Esta resolución, sin embargo, no acredita el cumplimiento de las garantías de debido proceso durante los procedimientos de suspensión y retiro –particularmente, de solicitud, aporte y controversia de pruebas–, pues únicamente aplica a familias que ya habían sido suspendidas.

– Retiro de otros programas sociales del Estado e incremento del puntaje del SISBEN

214. Las accionantes aseguraron que el Gobierno habría excluido de otros programas "como adulto mayor" a algunas familias, o incrementado su puntaje de SISBEN, al parecer, por el hecho de estar vinculadas al PNIS. Al respecto, la ART explicó que las inclusiones o exclusiones de otros programas sociales, o el incremento del puntaje en el SISBEN, dependen de una encuesta que hace el Gobierno Nacional. Sin embargo, ello "nada tiene que ver ni con el objeto del PNIS establecido en el artículo 6 del Decreto Ley 896 de 2017 ni con la implementación y objetivos de este Programa".

215. En este sentido, la Sala subraya que solicitó información a la parte accionante con el propósito de conocer más datos y lograr algún grado de individualización respecto de las familias que habrían perdido su acceso a programas sociales del Estado, o cuyo puntaje del SISBEN habría incrementado arbitrariamente, como consecuencia de su vinculación al PNIS.

No obstante, tras la prórroga concedida para que las agentes aportaran esta información, estas manifestaron que no les fue posible allegarla. Por lo anterior, la Sala no logra evidenciar un riesgo ni una vulneración a los derechos fundamentales de las personas agenciadas respecto de este punto.

216. Conclusión. En síntesis, la Sala concluye que la ART vulneró el derecho fundamental al debido proceso de los núcleos familiares porque no acreditó haber respetado las garantías mínimas de debido proceso en el marco de los trámites de suspensión, retiro y cesación de beneficios. Por el contrario, la información que la accionada remitió demuestra, por lo menos prima facie, que (i) durante algún tiempo la ART no aplicó el procedimiento administrativo general, (ii) desconoció el principio de legalidad, (iii) no notificó a los beneficiarios del inicio de las actuaciones administrativas y (iv) no permitió que estos ejercieran el derecho de contradicción y defensa de forma previa a la expedición del acto administrativo de suspensión, retiro o cesación de beneficios.

4. Órdenes y remedios

217. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala, en primer lugar, confirmará parcialmente la sentencia de 4 de agosto de 2022, mediante la cual la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado resolvió: (i) revocar la decisión de primera instancia, del 31 de marzo de 2022, (ii) negar las pretensiones de la acción de tutela; e (iii) instar a la ART y a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación para que continúen dando cumplimiento al acuerdo colectivo para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito del PNIS. En su lugar, la Sala amparará los derechos fundamentales de los núcleos familiares agenciados al debido proceso, participación, mínimo vital y alimentación y adoptará múltiples órdenes de protección. Además, frente a la pretensión de vincular a las familias que no pudieron adherirse al PNIS desde un principio, declarará la carencia actual de objeto por daño consumado en relación con las familias a las que el Gobierno Nacional negó injustificadamente su vinculación al programa.

Derechos fundamentales vulnerados

Debido proceso, participación y confianza legítima

El Gobierno Nacional vulneró estos derechos fundamentales porque (i) no respetó la regla de jerarquía y secuencialidad en los medios de erradicación de cultivos ilícitos; (ii) negó de forma injustificada la vinculación al PNIS de algunas familias que manifestaron su voluntad de sustituir y no resembrar, (iii) no entregó copia de los formularios individuales de vinculación a las familias que se vincularon al PNIS, (iv) desconoció el carácter vinculante del Acuerdo Colectivo de Sustitución y no cumplió los compromisos allí previstos; (v) no llevó a cabo un proceso de participación y concertación para la ruta de suscripción de CDUS, (vi) brindó información imprecisa y, en algunos casos falsa, sobre el contenido, requisitos y efectos de estos contratos y, por último, (vii) no respetó las garantías mínimas del debido proceso administrativo en los trámites de suspensión, retiro y cesación de beneficios.

Mínimo vital y alimentación

El Gobierno Nacional vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital y alimentación de los núcleos familiares agenciados al incumplir cada uno de los componentes del PAI. Conforme al AFP y el Acuerdo Colectivo de Sustitución, la finalidad del PAI era garantizar que las comunidades que sustituyeran y no resembraran contaran con los recursos y proyectos productivos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas. El incumplimiento en los desembolsos, la entrega de insumos y la prestación de servicios de ATI implicó que los núcleos familiares de cultivadores, no cultivadores y recolectores que erradicaron de forma manual los cultivos y no resembraron, perdieron la fuente de ingresos con los que satisfacían sus necesidades básicas y, sin embargo, no recibieron los apoyos estatales que requerían para salvaguardar su mínimo vital y garantizar su seguridad alimentaria.

219. De otro lado, la Sala adoptará los siguientes remedios y órdenes de protección para subsanar los incumplimientos que se constataron en cada una de las fases del PNIS: (i) vinculación, (ii) implementación y (iii) suspensión, retiro y cesación de beneficios.

i. (i) Fase de vinculación

220. Para subsanar las violaciones a los derechos fundamentales de los núcleos familiares en la fase de vinculación y socialización del programa, la Sala adoptará las siguientes órdenes y remedios:

Primero. Ordenará al Gobierno Nacional que, con el acompañamiento del Ministerio Público y

el Departamento Nacional de Planeación, así como con la participación de las accionantes, ASOJUNTAS, la Comisión Municipal de Planeación Participativa y el Consejo Municipal de Evaluación y Seguimiento de Miraflores, (i) identifique las familias que quisieron sumarse al PNIS pero que no pudieron hacerlo sin que mediara su culpa o un hecho que les fuera imputable; y (ii) garantice que, en el marco de la implementación de los PISDA, los programas de la RRI o por medio de cualquier otro programa o política pública que diseñe el Gobierno Nacional, las familias del municipio de Miraflores que manifestaron o manifiesten su voluntad de sustituir y no resembrar puedan acceder a alternativas de sustitución, seguridad alimentaria y proyectos productivos, con enfoque territorial.

Segundo. Ordenará a la ART que, con la supervisión del Ministerio Público, coordine la entrega oficiosa de las copias de los formularios de vinculación individual a cada familia del municipio de Miraflores vinculada al PNIS. La ART deberá asegurar en todo momento la protección del derecho de hábeas data de las personas firmantes de los formularios de vinculación individual, por lo que no podrá entregar copias de estos formularios a personas que no sean las titulares de la información incorporada en cada documento o sus causahabientes. Para cumplir esta orden, la ART podrá emplear medios digitales o electrónicos, con enfoque diferencial según la situación de conectividad de las personas beneficiarias.

() Fase de implementación

221. Para subsanar las violaciones a los derechos fundamentales de los núcleos familiares en la fase de implementación del PAI, la Sala adoptará las siguientes órdenes y remedios:

Primero. Ordenará a la ART, en cuanto responsable de la articulación y coordinación para la correcta implementación del PNIS, y a las entidades del orden nacional líderes en la implementación de los Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y la Reforma Rural Integral, de acuerdo con el AFP, el Acto Legislativo 02 de 2017, el Decreto Ley 896 de 2017 y el Plan Marco de Implementación, que en el término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia (i) adopten medidas concretas con enfoque territorial —de conformidad con los criterios de priorización del AFP— que le permitan cumplir de manera integral, coordinada y articulada con el PAI y, en general, los compromisos pactados en el Acuerdo Colectivo de Sustitución de Miraflores; y (ii) corrijan las deficiencias

evidenciadas en la implementación del PAI y el PNIS en su conjunto. La ART deberá permitir la participación de las comunidades, ASOJUNTAS, la Comisión Municipal de Planeación Participativa y el Consejo Municipal de Evaluación y Seguimiento de Miraflores en el diseño e implementación de estas medidas, así como en la corrección de las deficiencias evidenciadas.

Por otra parte, la ART debe dar cumplimiento de las obligaciones pactadas en el Acuerdo Colectivo de Sustitución de Miraflores teniendo en cuenta: (i) que el cumplimiento de los compromisos pactados debe hacerse de conformidad con la hoja de ruta originalmente pactada; y (ii) el principio o enfoque territorial, lo que supone que los insumos y asistencia técnica para los proyectos productivos debe atender las necesidades del municipio de Miraflores, Guaviare. Asimismo, la Sala encuentra necesario que la ART implemente sistemas de información, supervisión y auditoría que le permitan a los núcleos familiares saber qué compromisos se les adeuda, cuándo cumplirán las autoridades esos compromisos, y cuál es el trámite para obtener el cumplimiento de dichos compromisos.

Segundo. La Sala ordenará a la ART, que, en adelante, garantice que los insumos entregados a los núcleos familiares para el desarrollo de los proyectos productivos de seguridad alimentaria y los proyectos de auto sostenimiento sean idóneos y de buena calidad.

Al respecto, la Sala llamará la atención de que, si bien el PAI se orienta hacia la satisfacción de las necesidades del núcleo familiar individualmente, la ART debe considerar que el enfoque del PISDA es eminentemente comunitario. Por consiguiente, para asegurar la utilidad de los insumos, la calidad de la asistencia técnica integral, así como la eficacia y sostenibilidad de los proyectos productivos, la ART debe, en la medida de lo fáctica y jurídicamente posible, concebir estas entregas desde una perspectiva de economías comunitarias. Esto supone, entre otras, garantizar que (i) los insumos que se entreguen sean adecuados, conforme a los usos del suelo y las condiciones climáticas y de infraestructura del municipio y (ii) evitar que se produzca una sobreoferta de productos, o la oferta de productos carentes de mercado en el territorio.

Tercero. Ordenará a la ART que, en lo sucesivo, en la implementación del PNIS garantice el efectivo funcionamiento de las instancias de ejecución del PNIS que establece el capítulo I del Decreto 362 de 2018 y el Acuerdo Colectivo de Sustitución de Miraflores, con el fin de que

estos órganos puedan sesionar y adelantar las acciones necesarias para la debida ejecución del programa, con la participación de las comunidades involucradas.

Cuarto. Ordenará a la ART que, en lo sucesivo, en conjunto con la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las instancias de verificación de seguimiento previstas en el Acuerdo Colectivo de Sustitución, y con la participación de las comunidades, lleven a cabo la socialización y concertación de los CDUS o cualquier medida o documento contractual encaminado a garantizar la protección y sostenibilidad ambiental en la implementación del PNIS en el municipio de Miraflores. Los CDUS y las medidas que se implementen a dichos efectos deberán ser compatibles y articularse con la Reforma Rural Integral. En particular, en lo sucesivo, la ART deberá:

i. (i) Brindar información completa, precisa y veraz a los núcleos familiares respecto del contenido y efecto normativo de la suscripción de los CDUS y de cualquier otro mecanismo contractual que busque armonizar la implementación del PNIS con la protección ambiental;

ii. (ii) Asegurar la participación de las familias campesinas del municipio en las decisiones sobre la definición de alternativas para el uso de los suelos ubicados en zonas de reserva forestal o en predios baldíos no adjudicables; y

iii. (iii) Abstenerse de realizar cualquier tipo de cobro o descuentos a los núcleos familiares por la suscripción de CDUS u otros documentos contractuales, que no estén previstos en la ley o el reglamento, o que sean incompatibles con lo pactado en el Acuerdo Colectivo de Sustitución.

Quinto. Ordenará que, por Secretaría General, se remita copia del expediente de tutela y la presente decisión a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia.

Sexto. Ordenará a la ART y al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Defensa Nacional que, en lo sucesivo, garanticen la regla constitucional de jerarquía y secuencialidad en los medios de erradicación, conforme a la parte motiva de la presente decisión.

() Suspensión, retiro y cesación de beneficios

222. Para subsanar las violaciones al derecho fundamental al debido proceso en los trámites

de suspensión, retiro y cesación de beneficios, la Sala adoptará las siguientes órdenes y remedios:

Primero. Ordenará a la ART que, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, lleve a cabo la revisión de las decisiones de suspensión, retiro o cesación de los beneficiarios del PNIS de los núcleos familiares de cultivadores, no cultivadores y recolectores de Miraflores, con el fin de verificar si en estos trámites se observaron las garantías mínimas del debido proceso administrativo. Dicha revisión deberá llevarse a cabo con el acompañamiento de la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz. En caso de que se constaten violaciones al debido proceso administrativo, la ART deberá declarar las nulidades de oficio y los remedios procesales que correspondan para subsanarlas, de acuerdo con la legislación procesal.

. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

223. Acción de tutela. El 27 de enero de 2022, Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, integrantes de CAJAR presentaron acción de tutela en calidad de agentes oficiosas de aproximadamente 942 núcleos familiares de campesinas y campesinos que se vincularon al PNIS del municipio de Miraflores, así como de las demás familias que no pudieron hacerlo por razones ajenas a su voluntad. Argumentaron que la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, la Agencia Nacional de Renovación del Territorio (ART), el Municipio de Miraflores, Guaviare, y la Gobernación del Departamento del Guaviare incumplieron el Acuerdo Colectivo de Sustitución y, en general, cada uno de los componentes del PNIS, lo cual ha vulnerado sus derechos fundamentales.

224. A continuación la Sala resume los incumplimientos alegados en la acción de amparo y las respuestas del Gobierno Nacional.

Fase

Incumplimientos alegados

Respuesta del Gobierno Nacional

Fase de socialización y vinculación al programa

1. 1. El Gobierno Nacional negó de forma injustificada la vinculación al PNIS de varias familias que manifestaron su voluntad de sustituir y no resembrar.

2. 2. El Gobierno Nacional no entregó copia de los formularios de vinculación a las familias que se vincularon al PNIS.

3. 3. El Gobierno Nacional desconoció la regla de jerarquía y secuencialidad de los medios de erradicación.

1. 1. El Gobierno Nacional afirmó que no restringió la vinculación al PNIS a ningún núcleo familiar del municipio.

2. 2. El Gobierno Nacional informó que durante el proceso de firma de los formularios de vinculación individual la DSCI, adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto del DAPRE –no la actual DSCI de la ART–, era la encargada de implementar el PNIS.

3. 3. La ART y el Ministerio de Defensa aseguraron que el Gobierno Nacional no desconoció la regla de jerarquía durante las fases de vinculación e implementación del PNIS.

Fase de implementación

El Gobierno Nacional incumplió con los componentes del PAI:

3. Cultivadores y no cultivadores. El Gobierno Nacional:

i. (i) No entregó de forma oportuna y completa los desembolsos de dinero por concepto Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI).

ii. (ii) Incumplió con la entrega de los insumos para los proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria.

iii. (iii) No entregó de forma completa y oportuna los montos de inversión para los proyectos de ciclo corto e ingreso rápido.

iv. (iv) No ha iniciado la ejecución de los compromisos relacionados con los proyectos con visión a largo plazo.

vi. (vi) Impuso a los núcleos familiares la obligación de suscribir CDUS, como condición para continuar con la ejecución del PNIS.

4. Recolectores. El Gobierno Nacional:

i. (i) No entregó de forma oportuna y completa los desembolsos de dinero por concepto Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI).

ii. (ii) No cumplió los compromisos relacionados con el apoyo en búsqueda de opciones de empleo temporal.

El Gobierno Nacional afirmó no haber incumplido con los componentes del PAI

1. 1. Cultivadores y no cultivadores. El Gobierno Nacional afirmó que:

i. (i) Existen 684 núcleos familiares han recibido la totalidad de los desembolsos por concepto de AAI, lo que equivale al 96,6% de cumplimiento del componente.

ii. (ii) Se reportan 632 familias a las cuales se les hizo entrega de la inversión para el proyecto de auto sostenimiento y seguridad alimentaria.

iii. (iii) A corte de febrero de 2024, ha entregado los montos de inversión para proyectos de ciclo corto e ingreso rápido a 638 núcleos familiares.

iv. (iv) No se encontraron datos de proyectos de ciclo largo para Miraflores. No obstante, aseguró que el actual Gobierno destinó los recursos necesarios para dar cumplimiento a esta obligación.

v. (v) No contaba con soportes detallados respecto a la atención en el componente de ATI para familias cultivadoras y no cultivadoras. Sin embargo, después remitió un excel donde constaron algunas entregas.

vi. (vi) Los CDUS no son una exigencia nueva y unilateral, sino una solución a favor de las personas campesinas para revestir de legalidad la posesión que ejercen sobre predios en zonas de reserva forestal.

2. Recolectores. El Gobierno Nacional informó que:

i. (i) Se han atendido 212 familias inscritas con el tipo de comunidad de recolector y, en los casos en los que no se entregaron los valores en su integridad, fue por incumplimientos por parte de las familias.

ii. (ii) No ha iniciado la implementación de este compromiso, porque hasta la fecha sólo se había iniciado con la ejecución de la AAI

Suspensión, retiro o cesación de beneficios

1. 1. La ART suspendió y retiró del PNIS a familias de Miraflores con base en causales que el Acuerdo Colectivo de Sustitución y los formularios de vinculación individual no prevén. Además, el Gobierno no ha divulgado el fundamento normativo de esas causales.

2. 2. La ART no garantizó los derechos de contradicción y defensa en los procesos de suspensión y retiro del PNIS respecto de familias de Miraflores. Además, no aseguró la notificación debida de las actuaciones administrativas en ese marco, y comunicó algunas de las decisiones de forma verbal.

3. 3. El Gobierno Nacional incrementó el puntaje de SISBEN de varias familias del municipio, o excluyó de programas sociales como “adulto mayor” a otras, simplemente por estar vinculadas al PNIS, a pesar de que no cumplía los componentes de éste último.

1. 1. La ART reconoció que no tiene un procedimiento administrativo especial, ni sancionatorio para cesar los beneficios a los núcleos familiares vinculados al PNIS. Por eso, aplica el procedimiento administrativo general.

2. 2. La ART explicó que las inclusiones o exclusiones de otros programas sociales, o el incremento del puntaje en el SISBEN, dependen de una encuesta que hace el Gobierno Nacional. Sin embargo, ello no tiene que ver ni con el objeto del PNIS establecido en el artículo 6 del Decreto Ley 896 de 2017, ni con la implementación y objetivos de este Programa.

225. Decisión de la Sala. La Sala concluyó que el Gobierno Nacional incumplió los compromisos pactados en el PNIS en el municipio de Miraflores, Guaviare y, por ende, vulneró los derechos fundamentales de los núcleos familiares agenciados al debido proceso, participación, mínimo vital y alimentación. Esto, por las siguientes razones:

– Primero, el Gobierno Nacional vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y participación, porque: (i) no respetó la regla de jerarquía y secuencialidad en los medios de erradicación de cultivos de uso ilícito; (ii) negó injustificadamente la inclusión de algunas familias al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), a pesar de expresar su voluntad de sustituir en lugar de resembrar, (iii) no proporcionó copias de los formularios individuales de vinculación a las familias inscritas en el PNIS, (iv) ignoró la obligatoriedad del Acuerdo Colectivo de Sustitución y no cumplió con los compromisos establecidos en él, (v) no llevó a cabo un proceso de participación y concertación para determinar la forma de suscribir los Contratos de Desarrollo con Enfoque Territorial (CDUS), (vi) brindó información imprecisa e incluso falsa sobre los términos, requisitos y consecuencias de estos contratos, (vii) no respetó las garantías mínimas del debido proceso administrativo en los trámites de suspensión, retiro y cesación de beneficios.

– Segundo, el Gobierno Nacional vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital y a la alimentación de los núcleos familiares al no cumplir con cada uno de los componentes del Programa de Atención Integral (PAI). Según lo estipulado en el AFP y el Acuerdo Colectivo de Sustitución, el objetivo del PAI era asegurar que las comunidades que optaran por la sustitución sin resembrar tuvieran acceso a recursos y proyectos productivos para cubrir sus necesidades básicas. La falta de desembolsos, suministros de insumos y servicios de Asistencia Técnica Integral (ATI), de acuerdo con lo pactado, resultó en la pérdida de ingresos para los núcleos familiares de cultivadores, no cultivadores y recolectores que erradicaron los cultivos y decidieron no volver a sembrar. A pesar de esto, no recibieron el apoyo estatal necesario para satisfacer sus necesidades básicas.

226. Por lo anterior, la Sala adoptó remedios y órdenes de protección con el fin de subsanar los incumplimientos que se constataron en cada una de las fases del PNIS, a saber: (i) vinculación, (ii) implementación y (iii) suspensión, retiro y cesación de beneficios.

. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional

RESUELVE

PRIMERO. LEVANTAR la suspensión del término decretada por la Sala Séptima para decidir el

presente asunto.

SEGUNDO. CONFIRMAR PARCIALMENTE, por las razones desarrolladas en la presente providencia, la decisión del 4 de agosto de 2022 de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que revocó la decisión de tutela de primera instancia, del 31 de marzo de 2022. En su lugar, AMPARAR los derechos fundamentales de los núcleos familiares agenciados al debido proceso, participación, mínimo vital y alimentación y a adoptar las órdenes de protección y remedios dispuestos en los siguientes resolutivos.

TERCERO. DECLARAR la CARENCIA ACTUAL de objeto por daño consumado en relación con la vulneración a los derechos de las familias a las que, pese haber manifestado la voluntad de sustituir y no resembrar, el Gobierno Nacional negó injustificadamente la vinculación al PNIS.

CUARTO. ORDENAR al Gobierno Nacional que, con el acompañamiento del Ministerio Público y el Departamento Nacional de Planeación, así como con la participación de las accionantes, ASOJUNTAS, la Comisión Municipal de Planeación Participativa y el Consejo Municipal de Evaluación y Seguimiento de Miraflores, (i) identifique las familias que quisieron sumarse al PNIS pero que no pudieron hacerlo sin que mediara su culpa o un hecho que les fuera imputable; y (ii) garantice que, en el marco de la implementación de los PISDA, los programas de la RRI o por medio de cualquier otro programa o política pública que diseñe el Gobierno Nacional, las familias del municipio de Miraflores que manifestaron su voluntad de sustituir y no resembrar y ratifiquen tal compromiso puedan acceder a alternativas de sustitución, seguridad alimentaria y proyectos productivos, con enfoque territorial.

QUINTO. ORDENAR a la ART, con la supervisión del Ministerio Público, coordinar la entrega oficiosa de las copias de los formularios de vinculación individual a cada familia del municipio de Miraflores que los suscribió. La ART deberá asegurar en todo momento la protección del derecho de hábeas data de las personas firmantes de los formularios de vinculación individual, por lo que no podrá entregar copias de estos formularios a personas que no sean las titulares de la información incorporada en cada documento o sus causahabientes. Para cumplir esta orden, la ART podrá emplear medios digitales o electrónicos, con enfoque diferencial según la situación de conectividad de las personas beneficiarias.

SEXTO. ORDENAR a la ART, en cuanto responsable de la articulación y coordinación para la

correcta implementación del PNIS, y a las entidades del orden nacional que tienen funciones relacionadas con la implementación de los Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y la Reforma Rural Integral, de acuerdo con el AFP, el Acto Legislativo 02 de 2017, el Decreto Ley 896 de 2017 y el Plan Marco de Implementación, que en el término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia y conforme a la parte motiva de la presente providencia:

i. (i) Adopten medidas concretas con enfoque territorial —de conformidad con los criterios de priorización del AFP— que le permitan cumplir de manera integral, coordinada, articulada y priorizada con el PAI y, en general, los compromisos pactados en el Acuerdo Colectivo de Sustitución de Miraflores;

ii. (ii) Corrijan las deficiencias evidenciadas en esta providencia en el cumplimiento de los componentes del PAI y la implementación del PNIS en el municipio de Miraflores. La ART deberá permitir la participación de las comunidades, ASOJUNTAS, la Comisión Municipal de Planeación Participativa y el Consejo Municipal de Evaluación y Seguimiento de Miraflores en el diseño e implementación de estas medidas, así como en la corrección de las deficiencias evidenciadas.

SÉPTIMO. ORDENAR a la ART, que, en adelante, garantice que los insumos entregados a los núcleos familiares para el desarrollo de los proyectos productivos sean idóneos y de buena calidad, de acuerdo con lo establecido en la parte considerativa de esta providencia. Asimismo, ADVERTIR al Gobierno Nacional y, en particular, a la ART y al Departamento Nacional de Planeación que, en el marco del cumplimiento de los compromisos relacionados con los componentes del PAI y la implementación del PNIS, la entrega de insumos, la prestación de asistencia técnica integral y la ejecución de los componentes relacionados con los proyectos productivos debe tener un enfoque comunitario y territorial.

OCTAVO. ADVERTIR al Gobierno Nacional y, en particular, a la ART, que cualquier tipo de renegociación sobre los componentes adeudados del PNIS, deberá respetar los siguientes requisitos: (i) cumplir con los principios del PNIS previstos en el AFP, (ii) ser el resultado de un proceso de concertación con las comunidades, en el marco de las instancias de ejecución y seguimiento previstas en el Decreto 362 de 2018 y el Acuerdo Colectivo de Sustitución de Miraflores (iii) no implicar una renuncia injustificada a los derechos adquiridos de los núcleos

familiares que cumplieron con sus compromisos en el marco del PNIS y (iv) cumplir con el trámite de constatación normativa.

DÉCIMO. ORDENAR a la ART que, en lo sucesivo, en conjunto con la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las instancias de verificación de seguimiento previstas en el Acuerdo Colectivo de Sustitución, y con la participación de las comunidades, lleven a cabo la socialización y concertación de los CDUS o cualquier medida o documento contractual encaminado a garantizar la protección y sostenibilidad ambiental en la implementación del PNIS en el municipio de Miraflores. Los CDUS y las medidas que se implementen a dichos efectos deberán ser compatibles y articularse con la Reforma Rural Integral. En particular, en lo sucesivo, la ART deberá:

i. (i) Brindar información completa, precisa y veraz a los núcleos familiares respecto del contenido y efecto normativo de la suscripción de los CDUS y de cualquier otro mecanismo contractual que busque armonizar la implementación del PNIS con la protección ambiental;

ii. (ii) Asegurar la participación de las familias campesinas del municipio en las decisiones sobre la definición de alternativas para el uso de los suelos ubicados en zonas de reserva forestal o en predios baldíos no adjudicables; y

iii. (iii) Abstenerse de realizar cualquier tipo de cobro o descuentos a los núcleos familiares por la suscripción de CDUS u otros documentos contractuales, que no estén previstos en la ley o el reglamento, o que sean incompatibles con lo pactado en el Acuerdo Colectivo de Sustitución.

DÉCIMO PRIMERO. ORDENAR que, por Secretaría General, se remita copia del expediente de tutela y la presente decisión a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia.

DÉCIMO SEGUNDO. ORDENAR a la ART y al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional y el Ejército Nacional, la estricta observancia de la jerarquía entre los medios de erradicación en el municipio de Miraflores, Guaviare. En consecuencia, ADVERTIR a estas entidades que (i) la sustitución voluntaria debe priorizarse sobre la erradicación forzada y (ii) la erradicación forzada sólo procederá en caso de que fracase la sustitución voluntaria y deberá atender los principios de precaución y

proporcionalidad.

DÉCIMO TERCERO. ORDENAR a la ART que, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, lleve a cabo la revisión de las decisiones de suspensión, retiro o cesación de los beneficiarios del PNIS de los núcleos familiares de cultivadores, no cultivadores y recolectores de Miraflores, con el fin de verificar si en estos trámites se observaron las garantías mínimas de debido proceso administrativo. Dicha revisión deberá llevarse a cabo con el acompañamiento de la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz. En caso de que se constaten violaciones al debido proceso, la ART deberá declarar las nulidades de oficio y los remedios procesales que correspondan para subsanarlas, de acuerdo con la legislación procesal.

DÉCIMO CUARTO. ORDENAR a la ART que, en lo sucesivo, cuando sea necesario adelantar procesos de suspensión o retiro del programa, acuda al procedimiento contenido en la Ley 1437 de 2011, de manera que garantice el respeto al debido proceso, sin perjuicio de las medidas procesales con enfoque diferencial que aseguren la comunicación, notificación y participación efectiva de las familias de Miraflores, según las condiciones geográficas, de movilidad, conectividad y alfabetización del municipio.

DÉCIMO QUINTO. INFORMAR que la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado mantendrá las competencias previstas en los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991, relacionadas con la supervisión del cumplimiento de la sentencia y los eventuales incidentes de desacato. En todo caso, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional se reserva la posibilidad de asumir la competencia para asegurar el cumplimiento total o parcial de esta sentencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

ANEXO

Entidades

Respuestas y argumentos

ART

1. Carácter no vinculante de los componentes del PNIS y eventuales retrasos en su ejecución. La ART argumentó que el Acuerdo Colectivo de Sustitución no es vinculante, sino solamente un instrumento de socialización sobre los componentes del PNIS. Agregó que los acuerdos o formularios de vinculación individual tampoco son obligatorios, pues son “un instrumento de captura de información del potencial beneficiario [y] un mecanismo para la declaración de voluntad de vinculación al programa”. Aseguró de manera transversal que, en todo caso, los eventuales retrasos eran consecuencia de incumplimientos de las familias vinculadas al programa. El PNIS es una política pública del Gobierno Nacional, sin sumas ni plazos obligatorios para desarrollar sus componentes.

2. Acceso a los beneficios del PNIS. La ART aclaró que para ser beneficiario del PNIS, un núcleo familiar debe suscribir los acuerdos individuales de sustitución y cumplir los componentes volitivo, temporal y situacional. Entre 2017 y 2018, más de 99.000 familias suscribieron acuerdos individuales de sustitución en 14 departamentos. En Miraflores hay 660 cultivadores, 48 no cultivadores, y 234 recolectores (para un total de 942 familias). Así mismo, adujo que las familias ubicadas en baldíos inadjudicables se habían rehusado a recibir atención, para lo cual adjuntó actas por medio de las que el operador explica que no pudo implementar el PNIS. Según la entidad, las agentes oficiosas habrían obstaculizado la materialización del PNIS al instar a los campesinos a no firmar las actas de entrega de los componentes y de las visitas.

3. El carácter voluntario de la vinculación al PNIS. La “sustitución voluntaria” es un principio fundamental del PNIS. En todo caso, aclaró que “en caso contrario, se señaló que el Estado puede proceder a la aplicación de medidas de interdicción para la eliminación de los cultivos de uso ilícito”. Adjuntó copias de los formularios individuales de vinculación para familias de recolectores, cultivadores y agricultores no cultivadores. Además, sostuvo que las familias que suscribieron el Acuerdo Colectivo de Sustitución no coinciden con las que se inscribieron en el PNIS mediante los formularios individuales, y que la cantidad de hectáreas que comprometieron los potenciales beneficiarios “no corresponde a la realidad del territorio”. La ART sostuvo que no había impedido la vinculación de familias al programa, sino que solo había incluido a aquellas que suscribieron los formularios de vinculación individual.

4. Situación general del PNIS. Planteó que no ha sido posible “avanzar con la contratación del ciclo largo, ni en la atención de todos los recolectores, porque no se cuenta con los recursos para ello”. Añadió que en virtud del artículo 10 de la Ley 2294 de 2023 será posible renegociar la operación de los proyectos productivos de ciclo corto y de ciclo largo, y que la entrega de insumos en los proyectos de seguridad alimentaria presentó dificultades “geográficas, sociales, económicas y ambientales del territorio”, así como por cuenta de la presencia de grupos armados.

5. Sobre los contratos de derechos de uso de suelos. Los contratos de derechos de uso en predios “baldíos inadjudicables” representan el cumplimiento de la normativa preexistente de uso del suelo, protección del medio ambiente y formalización del territorio. Estos revisten de legalidad la ocupación de los campesinos en zonas de reserva forestal. Los crearon la Ley 1955 de 2019 (“Acuerdos de Conservación con las comunidades”), y los Acuerdos 58 de 2018 y 118 de 2020 de la ANT. Aseguró que “en ningún momento se ha cobrado a los beneficiarios PNIS por el trámite del CDU”. La ART enfatizó que tanto el Acuerdo Colectivo de Sustitución como los acuerdos o formularios de vinculación individual incorporaron el deber de cumplir con la normativa de uso de suelos y protección del medio ambiente.

6. Plan de Atención Inmediata. Presentó cifras globales de cumplimiento, que ascendían incluso 100% de ejecución del componente de asistencia alimentaria inmediata. Adujo que había un “total de 942 familias, las cuales incluyen familias retiradas (88), suspendidas (3) y activas (851)”. No obstante, adjuntó documentos de Excel con información sobre el cumplimiento de los componentes del PNIS, así como formatos PDF con actas de entrega a

satisfacción de insumos. En particular, sostuvo sobre: (i) los proyectos de ciclo corto e ingreso rápido: que había entregado a 638 familias la inversión correspondiente a este componente. Agregó que los operadores no han podido llevar a cabo en su totalidad los proyectos productivos de ciclo corto por los problemas con las familias beneficiarias, los problemas de orden público y las restricciones ambientales en la zona; (ii) la asistencia técnica integral: sostuvo que "la actual administración de la DSCI no cuenta con soportes detallados respecto a la atención en el componente de asistencia técnica integral para familias cultivadoras y no cultivadoras". No obstante, afirmó que contaba con dos documentos con diagnósticos de la UNODC sobre el particular; (iii) el proyecto productivo con visión de largo plazo: la ART informó que la inversión por este concepto podría ascender incluso a $19.000.000, y que no hay datos sobre proyectos de ciclo largo para Miraflores, Guaviare. Sin embargo, el Gobierno Nacional destinó los recursos necesarios para cumplir todas las obligaciones pendientes del PNIS.

En relación con el Plan de Atención Inmediata a recolectores. Puntualizó que 93% de antiguos recolectores (213) se vincularon como gestores comunitarios en sus territorios, quienes han llevado a cabo actividades pedagógicas, mantenimiento de infraestructura, construcción de unidades sanitarias, fumigación de cunetas, y poda de maleza, entre otros. Específicamente, sobre la búsqueda de opciones temporales de empleo, la ART manifestó que está generando opciones de empleo en líneas como "mejoramiento de las condiciones ambientales y/o de la infraestructura comunitaria", pero que "no se tiene evidencia, comoquiera que la atención a familias recolectoras […] únicamente se ha realizado hasta los pagos por el desarrollo de actividades comunitarias".

La ART remitió varios documentos de Excel con información sobre la ejecución de los componentes del PNIS frente a cada familia vinculada. Así mismo, anexó actos administrativos, como la Resolución 14 de 2023, que puso en marcha la "segunda fase de la Asistencia Alimentaria Inmediata". Así mismo, adjuntó un acta del 1 de febrero de 2024, en la que el Gobierno habría socializado con el CMES de Miraflores el proceso de renegociación de varios elementos del PNIS.

7. El PNIS en relación con otros programas sociales. Manifestó que el PNIS no tiene que ver con la cartegorización en el SISBEN, pues la encuesta que soporta el sistema de potenciales beneficiarios de programas sociales está a cargo del Departamento Nacional de Planeación.

8. Procedimientos de suspensión y exclusión del PNIS. Aclaró que, si bien no tiene un procedimiento administrativo especial ni sancionatorio para cesar los beneficios a los núcleos familiares del PNIS, es aplicable el procedimiento administrativo general, el cual garantiza el debido proceso. Además, manifestó que normalmente las suspensiones y exclusiones suceden por incumplimientos de requisitos o compromisos de las personas beneficiarias del PNIS. La ART enunció y explicó las causales de exclusión y suspensión, y remitió documentos de Excel con información sobre las familias suspendidas o retiradas del programa. Además, anexó actos administrativos que regulan procedimientos de persuasión y notificación en el marco de los procedimientos de suspensión y retiro, en particular, las resoluciones 3 y 24 de 2020.

9. Debido proceso administrativo en la vinculación. La ART sostuvo que por el volumen de la información, no era posible remitir copias de los formularios de vinculación individual que suscribieron las familias de campesinos, no obstante, remitió las copias de tres formatos empleados para familias de cultivadores, agricultores no cultivadores y recolectores. Aseguró que los formularios individuales de vinculación incluyen y socializan “los compromisos a asumirse”. Aseguró que la ART asumió el PNIS desde enero de 2020, por lo que desconoce “las estrategias utilizadas para convocar a los núcleos familiares del Municipio de Miraflores (Guaviare) y lograr la posterior vincula[ción] al Programa”. Añadió que “no se han realizado modificaciones o cambios a las condiciones o componentes destinados para la atención del programa”. Aseguró que la ART “entrega copia del formulario de vinculación individual, o acuerdo de sustitución, a todo beneficiario que así lo solicite”.

10. Participación de las comunidades campesinas. Sostuvo que había convocado apropiadamente los espacios de participación (CAT, CMPP, CMES, JDE y CPD), y había expedido la Circular 1 de 2021 y la Resolución 9 de 2021 para garantizar y fortalecer la participación.

DAPRE

El DAPRE sostuvo que la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC) no tiene personería jurídica, por lo que le correspondía al propio DAPRE representarla judicialmente. Además:

2. Aseguró que el DAPRE, la Presidencia de la República, el Presidente de la Repúblia, y la

Consejería Presidencial para los Derrechos Humanos y Asuntos Internacionales no tienen legitimación en la causa por pasiva, pues “no tienen ninguna relación con las pretensiones de los accionantes, toda vez que corresponde en el ámbito de sus competencias a la [ART] adoptar las medidas solicitadas por los actores”.

Gobernación del Guaviare

La Gobernación del Guaviare confirmó que es posible usar transporte aéreo para llegar al municipio de Miraflores. Aseguró que había requerido información sobre el avance del PNIS, pero que no había podido acceder a esta. Además, argumentó que la acción de tutela carecía de legitimación en la causa por activa, pues las agentes oficiosas no individualizaron a las personas agenciadas; y por pasiva, pues la entidad territorial no tenía funciones de ejecución del PNIS. Sostuvo que la acción no cumplía con el requisito de subsidiariedad, pues el medio idóneo era la acción de cumplimiento, e incluía pretensiones económicas.

CAJAR

Las accionantes insistieron en las razones por las que consideraron que el Gobierno Nacional vulneró los derechos de las personas agenciadas. Además, aportaron cifras sobre la implementación global del PNIS a nivel nacional y departamental, las cuales demostrarían el elevado nivel de cumplimiento de las comunidades, en contraste con el bajo nivel de cumplimiento del Gobierno Nacional.

Adujeron que el Gobierno Nacional no había materializado ninguna entrega del componente de ciclo corto, por lo que eran falsas las afirmaciones de la ART sobre el supuesto cumplimiento de este componente. Además, sostuvieron que la ART no aportó pruebas sobre la inocuidad e idoneidad de los insumos que los operadores entregaron por concepto de proyectos de autosostenimiento y seguridad alimentaria.

En relación con la presunta desvinculación de núcleos familiares de personas campesinas respecto de programas sociales del Estado por su vinculación al PNIS, CAJAR afirmó que, debido a la cantidad de personas que “pudieron ser retiradas de estos programas sociales en el municipio, no se tiene una sistematización exacta de los núcleos familiares afectados” y no fue posible allegar información más específica.

Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019 (PA-FCP)

Sostuvo que los hechos que originaron la acción de tutela suponen acciones u omisiones que "escapan del resorte de este administrador fiduciario como vocero del PA-FCP y que son de competencia exclusiva de la [DSCI]". Agregó que el objeto de la acción de tutela tenía relación con el cumplimiento del Acuerdo Colectivo de Sustitución, y no con contratos o convenios que el PA-FCP hubiera celebrado.

Congresistas de la República

Varias personas congresistas solicitaron a la Corte Constitucional revisar, llevar a cabo una audiencia pública, y adoptar medidas estructurales para mantener la vigencia de un orden justo en el proceso de tutela. Manifestaron que las personas campesinas han cumplido en un 98% con sus compromisos de erradicación y no resiembra, pero que el Gobierno no ha cumplido adecuadamente sus obligaciones en virtud del PNIS. Entre los incumplimientos del Gobierno destacaron retrasos, entrega de insumos con sobrecostos y en mal estado, y cambios unilaterales en las condiciones del programa. Aseguraron que "el 44,6% de las familias aún no tiene proyecto productivo de ciclo corto y el 97,6% no tiene proyecto productivo de ciclo largo", mientras que en Guaviare "solo el 20% de las familias beneficiarias se encuentran con proyecto productivo de ciclo corto". Alegaron que las personas campesinas del PNIS son sujetos de especial protección, y advirtieron sobre las problemáticas ambientales y sociales de deforestación en el Guaviare.

Personas y Organizaciones de Derechos Humanos

Varias personas y organizaciones defensoras de derechos humanos coadyuvaron la solicitud de audiencia pública que presentó CAJAR. Alegaron que el caso demostraba el incumplimiento del Gobierno en relación con el PNIS en términos de plazos, cobertura, y debido proceso. Sostuvieron que la situación produjo el desplazamiento de personas campesinas y el aumento de los conflictos socioambientales.

Municipio de Miraflores-Guaviare

La entidad territorial sostuvo que solo tenía un rol de "acompañamiento y apoyo en el desarrollo" del PNIS, con el que ha cumplido. Aseguró que de acuerdo con sus competencias

no estaba en capacidad de responder a las pretensiones de la acción de tutela. Al contrario, sugirió que la ART era la competente, por lo que le remitió preguntas en relación con el objeto del litigio.

Asojuntas

Presentó un listado de los 942 núcleos familiares beneficiarios del PNIS respecto de los que aseguró ejercer su "representatividad" y aportó documentos tendientes a demostrar la existencia, naturaleza y funciones legales de Asojuntas. Además, explicó la difícil situación de las familias de Miraflores, la cual impidió a parte de ellas suscribir individualmente una manifestación expresa para hacer parte de la acción de tutela. Por otro lado, Asojuntas afirmó que la información y las pruebas que aportó al trámite de tutela no habían recibido un análisis apropiado, explicó el proceso de recopilación de pruebas testimoniales de la comunidad sobre el incumplimiento del PNIS a partir de talleres que llevó a cabo CAJAR en el municipio de Miraflores, e insistió en los hechos de presunta vulneración que planteó la acción de tutela.

Defensoría del Pueblo

La entidad explicó las actividades de acompañamiento que ha llevado a cabo con las familias vinculadas al PNIS en Miraflores, y sostuvo que el liderazgo campesino considera que el PNIS no ha cumplido sus propósitos ni garantizado sus derechos. En particular, manifestó que el Gobierno Nacional no aseguró el derecho a la participación de las comunidades campesinas, pues solo pretendía que estas convalidaran sus decisiones. Informó que la comunidad manifiesta no conocer el contenido y alcance de los contratos de derechos de uso de suelo.

Agregó que las vocerías campesinas informaron sobre retrasos en la entrega de los componentes del PNIS –v. gr. Demoras en el Plan de Atención Inmediata y familias recolectoras que no habrían recibido ningún componente–, y el suministro de insumos y animales en malas condiciones. El PNIS también habría "exacerb[ado] conflictividades territoriales y ambientales". Añadió que la DSCI vinculó familias campesinas ubicadas dentro del resguardo indígena Nukak, por lo que tuvo que suspender a los beneficiarios a pesar de que estos habían cumplido sus compromisos.

Las comunidades campesinas habrían denunciado la falta de "conectividad regional" y de un

enfoque de género en la implementación del PNIS. Además, explicaron que la Fuerza Pública priorizó métodos de erradicación forzada, en vez de la vía voluntaria. Alegaron que la Circular Núm. 4 de 2018 –posterior a la firma de los acuerdos de sustitución– estableció requisitos adicionales para la vinculación al programa, así como causales novedosas para suspensión y exclusión. La Defensoría adjuntó copias de algunas quejas por presuntas infracciones a los derechos humanos en el marco de las operaciones de erradicación a cargo de la Fuerza Pública, y un documento de Excel que sistematizaba varias de estas quejas y solicitudes.

Presidencia de la República-Dirección Ejecutiva Presidencial- UIAFP

Sostuvo que, de acuerdo con sus funciones, trasladó el requerimiento a la DSCI, pues esa es la entidad que “custodia y preserva la información solicitada por su honorable despacho”.

Procuraduría 6 Judicial II Ambiental y Agraria del Meta-Vichada y Guaviare

Sostuvo que no había recibido solicitudes de acompañamiento de las familias vinculadas al PNIS en Miraflores, pero que llevó a cabo funciones de acompañamiento en varias reuniones que tuvieron, en particular, el fi